

Travail de fin  
d'études présenté  
par Denis BARTH  
dans le cadre du MS  
en Droit de  
l'environnement et  
en droit public  
immobilier

## **LES GUIDES D'URBANISME :**

**Une valeur indicative à allure fort réglementaire ?**

## SOMMAIRE

**Introduction** p. 4.

**I : Historique** p. 5.

I.1 : L'avant 1962 : les ordonnances de police et les règlements sur les bâtisses.

I.2 : La loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : des règlements sur les bâtisses aux règlements de bâtisses, de voiries et d'urbanisme.

I.3 : La fédéralisation de la Belgique : l'émergence du CWATUPE.

I.4 : L'avènement des guides d'urbanisme.

**II : L'élaboration des règlements et des guides d'urbanisme**  
p. 9.

II.1 : La procédure d'élaboration des règlements régionaux d'urbanisme et du guide régional d'urbanisme.

II.1.1 : Les règlements régionaux d'urbanisme.

II.1.1.1 : La participation du public.

II.1.1.2 : L'évaluation des incidences sur l'environnement.

II.1.2 : Le guide régional d'urbanisme.

II.1.2.2 : L'enquête publique.

II.1.2.3 : L'évaluation des incidences du guide sur l'environnement.

II.1.2.4 : L'avis de la section de législation du Conseil d'État ?

II.2 : La procédure d'élaboration des règlements communaux d'urbanisme et du guide communal d'urbanisme.

II.2.1 : Les règlements communaux d'urbanisme.

II.2.2 : Le guide communal d'urbanisme.

II.2.2.1 : L'enquête publique .

II.2.2.2 : Les avis du fonctionnaire délégué.

II.2.2.4 : La tutelle d'approbation.

II.2.2.5 : Les mesures de publicité.

II.3 : Le règlement en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur du CoDT.

**III : Le champ d'application des règlements et guides d'urbanisme**  
p. 23.

III.1 : Le champ d'application territorial.

III. 2 : Le champ d'application matériel.

III. 2.1 : Le champ d'application matériel des règlements régionaux et communaux d'urbanisme.

III. 2.1.1 : Les règlements régionaux d'urbanisme.

III.2.1.1. : Première limite fonctionnelle : la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

III.2.1.1.2 : Deuxième limite fonctionnelle : la définition du règlement d'urbanisme.

III.2.1.1.3 : Troisième limite fonctionnelle : la conformité du règlement à l'article 76 CWATUPE.

III.2.1.2 : Les règlements communaux d'urbanisme.

III.2.1.3 : Applications jurisprudentielles.

III. 2.2 : Le champ d'application matériel des guides régionaux et communaux d'urbanisme.

III. 2.2.1 : Le guide régional d'urbanisme.

III. 2.2.1.1 : Le lien entre le schéma de développement du territoire et le guide d'urbanisme.

III. 2.2.1.2 : Le guide d'urbanisme, un instrument hybride.

III. 2.2.1.3 : Les objets et objectifs du guide régional d'urbanisme.

III.2.2.1.4 : Les limites fonctionnelles du guide régional d'urbanisme.

III.2.2.1.4.1 : Première limite fonctionnelle : la législation relative au développement territorial (à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

III.2.2.1.4.2 : Deuxième limite fonctionnelle : la définition du guide d'urbanisme.

III.2.2.1.4.3 : Troisième limite fonctionnelle : la conformité du guide d'urbanisme à l'article D.III., 2 CoDT.

III.2.2.1.4.4 : Une quatrième limite fonctionnelle : la conformité du guide d'urbanisme au schéma de développement du territoire ?

III. 2.2.2 : Le champ d'application matériel du guide communal d'urbanisme.

#### **IV : Les effets des règlements et des guides d'urbanisme p. 39.**

IV.1 : Les effets des règlements d'urbanisme.

IV.1.1 : Le règlement régional.

IV.1.1.1 : Le projet de règlement régional.

IV.1.1.2 : Le règlement régional d'urbanisme.

IV.1.1.2.1 : La force obligatoire et la valeur réglementaire.

IV.1.1.2.1.1 : Le principe.

IV.1.1.2.1.2 : L'exception au principe, la dérogation.

IV.1.1.2.2 : L'incidence pénale du règlement régional d'urbanisme.

IV.1.2 : Le règlement communal d'urbanisme.

IV.1.2.1 : Le projet de règlement communal.

IV.1.2.2 : Le règlement communal.

IV.2 : Les effets du guide d'urbanisme.

IV.2.1 : Le projet du guide régional d'urbanisme.

IV. 2. 2 : Le guide régional urbanisme.

IV.2.2.1 : Détermination de la valeur juridique des dispositions du guide régional d'urbanisme.

IV.2.2.2 : Les effets des normes du guide régional d'urbanisme.

IV.2.2.2.1 : La force obligatoire et la valeur réglementaire.

I.V.2.2.2.1.1 : Le principe.

IV.2.2.2.1.2 : L'exception, la dérogation.

IV.2.2.2.1 : L'incidence pénale des normes du guide régional d'urbanisme.

IV.2.2.3.1 : La force obligatoire et la valeur indicative.

I.V.2.2.3.1.1 : Le principe.

I.V.2.2.3.1.2 : L'exception.

IV.2.1.3.2 : L'incidence pénale des indications du guide régional d'urbanisme.

IV. 2.3 : Le projet de guide communal d'urbanisme.

IV. 2.3 : Le guide communal d'urbanisme

**V : La hiérarchie**

**p.**

**59.**

V.1 Le lien hiérarchique entre le guide régional et le guide communal d'urbanisme.

V.1.1 : Le guide régional préexiste au guide communal.

V.1.2 : Le guide régional est postérieur au guide communal.

V.2 Le lien hiérarchique entre les différentes dispositions du guide régional et entre les différentes règles du guide communal d'urbanisme.

V.3 : Le lien entre les schémas et le guide communal.

V. 4 : Le lien entre les schémas communaux et le guide régional.

V. 5 : Le lien entre le schéma de développement du territoire et le guide régional.

V.5.1 : Le guide régional est postérieur au schéma.

V.5.1.1 : Les conflits entre les indications des deux instruments.

V.5.1.2 : Les conflits entre les normes du guide et les indications du schéma.

V.5.2. Le guide régional est antérieur au schéma.

V.5.2.1 : Les conflits entre les indications des deux instruments.

V.5.2.2 : Les conflits entre les normes du guide et les indications du schéma.

V. 6 : Le lien entre le plan de secteur et le guide régional.

V.6.1 : Le guide régional est postérieur au plan de secteur.

- V.6.1.1 : Les conflits entre les normes du guide et les dispositions du plan de secteur.
- V.6.1.2 : Les conflits entre les indications du guide et les dispositions du plan de secteur.
- V.6.2 : Le guide régional est antérieur au plan de secteur.
- V.6.2.1 : Les conflits entre les normes du guide et les dispositions du plan de secteur.
- V.6.2.2 : Les conflits entre les indications du guide et les dispositions du plan de secteur.
- V. 7 : Le lien entre le plan de secteur et le guide communal.
- V. 8 : Une petite curiosité terminologique.
- VI. : La situation existante, la révision et l'abrogation**  
**p. 62.**
- VI. : 1 La situation existante.
- VI. 2 : La révision des guides.
- VI. 3 : L'abrogation des guides.
- VI. 3.1 : L'abrogation expresse.
- VI. 3.2 : L'abrogation de plein droit.
- VI. 3.3 : L'abrogation judiciaire.
- VII. : Une valeur indicative à allure fort réglementaire**  
**p. 65.**
- VIII. : Conclusion** p.  
**68.**

## INTRODUCTION :

Le 20 juillet 2016, le Parlement wallon a adopté ce qui constitue aujourd'hui le code du développement territorial<sup>1</sup> (ci-après en abrégé, CoDT). Ce nouveau texte législatif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017<sup>2</sup>. Il correspond, en réalité, à la seconde tentative de réforme fondamentale du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (ci-après en abrégé, CWATUPE). La première initiative<sup>3</sup>, bien

---

<sup>1</sup> Décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial (*M.B.*, 14 novembre 2016).

<sup>2</sup> Article 34 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial.

<sup>3</sup> Décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie et formant le Code du développement territorial (*M.B.*, 15 septembre 2015).

qu'elle ait débouché sur un décret, n'est, en définitive, jamais entrée en vigueur (ci-après en abrégé, CoDT 14)<sup>4</sup>.

Dans le cadre de ce travail, nous nous proposons d'aborder l'évolution que le règlement d'urbanisme a connue au fil du temps. Sous CWATUPE, il s'agissait d'un instrument, qui avait pour vocation de régler la manière dont un auteur de projet doit, matériellement, exécuter des actes et travaux.

Le législateur de 2016 a rebaptisé le règlement, en lui donnant le nom de «guide », mais ce n'est pas pour autant qu'il en a perdu sa vocation initiale, celle de circonscrire l'activité matérielle de construction.

L'objet du présent exposé consistera à comparer le nouveau guide avec l'ancien règlement, au travers de leur mode d'élaboration (II), de leur champ d'application (III) et de leurs effets (IV), en épinglant les différences résultant de la réforme. Nous verrons que la modification majeure réside certainement dans le fait que, selon le vœu du législateur, le nouveau guide n'a, principalement, qu'une valeur indicative. Dans la foulée, nous nous poserons la question de savoir si la façon, dont le décret met en œuvre cette nouvelle force contraignante du guide, permet de considérer qu'il s'agit d'un véritable instrument à valeur indicative.

Le guide sera ensuite replacé dans son contexte hiérarchique (V) et avant de conclure, nous émettrons quelques considérations d'ordre procédural (VI). Mais commençons tout d'abord par retracer brièvement le parcours historique de l'instrument qui a débouché, en 2017, sur le guide d'urbanisme (I).

## I. Historique :

Depuis que l'homme peut acquérir la propriété d'un bien, le souhait de pouvoir l'exploiter va souvent de pair avec une telle acquisition. La valorisation d'un terrain s'exprime généralement par le désir de son propriétaire d'y construire des immeubles, que ce soit à des fins privées ou professionnelles.

Une construction immobilière peut se réaliser de multiples façons. Les uns tenteront d'y placer le plus d'édifices possibles, les autres, au contraire, souhaiteront pouvoir profiter de larges espaces verts, bénéficier de cours et jardins, etc... De plus, il existe presque autant de conceptions architecturales et urbanistiques pour la réalisation d'immeubles qu'il n'y a de projets immobiliers. C'est la raison pour laquelle, depuis des siècles, le pouvoir souverain encadre, de façon plus ou moins large, l'acte de construire. Par des instruments susceptibles de différer au fil du temps, les décideurs imposent au maître de l'ouvrage d'ériger sa construction, en respectant certaines règles.

Nous allons tracer brièvement l'historique des règles destinées à encadrer l'acte de construire, lesquelles déboucheront finalement sur les guides d'urbanisme mis en place par le CoDT.

---

<sup>4</sup> Les travaux préparatoires de ce décret constituent cependant une source précieuse pour mettre en exergue la volonté du législateur du CoDT. En effet, le deuxième texte n'a pas bouleversé tous les principes et acquis du premier. Il nous arrivera dès lors de citer les travaux préparatoires du CoDT 14., dans les cas où, à notre avis, ils sont pertinents pour l'interprétation du nouveau code.

L'évolution de l'encadrement de l'acte de construire peut être scindée en quatre étapes, à savoir : les règles édictées avant que les dispositions relatives à l'acte de construire ne soient liées à la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les normes réglementaires qui ont été adoptées sur base de la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme<sup>5</sup>, l'épisode CWATUPE et, enfin, la naissance des guides d'urbanisme.

### **I.1 : L'avant 1962 : les ordonnances de police et les règlements sur les bâtisses :**

Pour illustrer l'existence de règlements imposant au maître de l'ouvrage de suivre certaines règles de construction, P. GOSSELAIN<sup>6</sup> et J.-M. SECRETIN<sup>7</sup> font état d'une ordonnance de police prise par le magistrat de la ville de Bruxelles le 24 avril 1697, dans le cadre de la reconstruction de la Grand Place après le bombardement de la ville par les troupes françaises du Roi Louis XIV en 1695. Cette ordonnance enjoignait de respecter certains standards esthétiques lors de la reconstruction de la place détruite.

Aux côtés de règles disparates de circonstances, des règlements sur les bâtisses, pris en exécution de législations expresses habilitant le pouvoir qu'elles désignaient, à prendre ces normes, ont vu le jour au courant du XIXe siècle.

On peut ainsi citer les articles 117 et 119 de la première loi communale du 30 mars 1836<sup>8</sup> qui consacrent le pouvoir général de police, qui peut être exercé par les organes de la commune en matière de salubrité, de sécurité publique et de voirie. En vue d'atteindre les objectifs précités, les communes étaient, sur cette base, habilitées à édicter des règlements généraux applicables en matière de bâtisses.

La loi du 1<sup>er</sup> février 1844 sur la police de la voirie en constitue une autre illustration. L'article 15 de cette législation permettait aux gestionnaires de la grande voirie de prendre des règlements sur les plantations, les clôtures et les constructions existantes ou à ériger.

### **I.2 : La loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : des règlements sur les bâtisses aux règlements de bâtisses, de voiries et d'urbanisme.**

Il s'agit là de la première véritable législation d'ensemble sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le législateur national, encore omnipotent dans l'État unitaire, institue la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans le but d'imposer l'utilisation la plus rationnelle possible du sol sur base d'une stratégie d'ensemble<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> M.B., 12 avril 1962.

<sup>6</sup> P. GOSSELAIN, « les règlements généraux et communaux d'urbanisme (1<sup>ère</sup> partie) », *Mouv.comm.*, n°5, 1993, pp. 255 et 256.

<sup>7</sup> SECRETIN, J.-M., « Les règlements d'urbanisme », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VANDAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 47.

<sup>8</sup> M.B., 1<sup>er</sup> avril 1836.

<sup>9</sup> Art. 1, L., 26 mars 1962.

Désormais, l'affectation du sol est destinée à être réglée par des instruments planologiques et l'acte de construire ne peut plus se réaliser que par l'entremise d'un permis destiné à lever l'interdiction générale de bâtir. Pour encadrer ce permis, l'État a prévu que le Roi<sup>10</sup> et les communes<sup>11</sup> pouvaient prendre des règlements généraux, dits de bâtisses, destinés à réglementer l'acte de construire.

L'adoption de tels règlements par le Roi n'avait rien d'obligatoire. Il a fallu attendre le 4 avril 1972 pour voir le Roi adopter le premier règlement en exécution de l'article 59 de cette loi, à savoir, le règlement relatif à la protection contre l'incendie dans les bâtiments élevés<sup>12</sup>.

Cette inertie du pouvoir exécutif a paralysé l'action communale, dès lors que le pouvoir des autorités locales de prendre des règlements sur les bâtisses était subordonné à l'existence d'un règlement pris par le Roi, qu'elles ne pouvaient qu'exécuter et compléter, sans cependant pouvoir y déroger.

Par une loi du 22 décembre 1970<sup>13</sup>, le législateur a non seulement étendu le champ d'application matériel de la loi, c'est-à-dire allongé la liste des objets sur lesquels les règlements de bâtisses pouvaient se fonder<sup>14</sup>, mais également permis aux communes de prendre des règlements, même en l'absence d'un règlement royal préexistant.

Il semble que les communes ont largement fait usage de leurs nouveaux pouvoirs<sup>15</sup>.

Sous l'empire de cette nouvelle loi, le Roi a alors encore pris deux règlements sur les bâtisses, à savoir :

- le règlement relatif à la protection contre l'incendie dans les bâtiments élevés du 4 avril 1972<sup>16</sup> ;
- le règlement général applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme du 13 décembre 1976<sup>17</sup>.

### **I.3: La fédéralisation de la Belgique : l'émergence du CWATUPE.**

---

<sup>10</sup> Art. 59, L., 26 mars 1962.

<sup>11</sup> Art. 60, L., 26 mars 1962.

<sup>12</sup> M.B., 22 décembre 1972.

<sup>13</sup> M.B., février 1971.

<sup>14</sup> Aux termes des articles 59 à 62 de la loi du 29 mars 1962, les règlements de bâtisses avaient pour seuls objectifs la salubrité, la solidité et la beauté (objectifs des règlements) des constructions (objets des règlements). La loi de 1970 a élargi le pouvoir réglementaire du Roi et des communes en ce qu'il pouvait porter également sur les voiries, sur la desserte des immeubles en équipements d'intérêt général, sur les équipements de séjour dans les lieux de tourisme, l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les personnes à mobilité réduite, etc.. Cette réforme a eu pour effet que la Cour de cassation intitula désormais les règlements dont il est question aux articles 59 et suivants de la loi du 29 mars 1962, tels que réformés par la loi du 22 décembre 1970, « *règlements de la bâtisse, de voirie et d'urbanisme* ». (Cass., 16 mars 1984, *Pas.*, 1984, I, pp. 842 à 846).

<sup>15</sup> J.-M. SECRETIN, *op. cit.*, p. 50.

<sup>16</sup> M.B., 22 décembre 1972.

<sup>17</sup> M.B., 23 décembre 1976.

Dans le cadre de la fédéralisation de l'État belge, les régions sont devenues compétentes pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme<sup>18</sup>. Le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine du 14 mai 1984 constitue la première codification de cette matière pour la Région wallonne. Dans ses articles 57 et 58, il a repris la réglementation mise en place par le législateur fédéral. Les règlements adoptés à l'échelon supérieur, n'étant plus l'émanation du Roi, s'intitulèrent désormais « règlements régionaux ». Les deux règlements précédemment adoptés par le Roi furent cependant insérés dans la partie réglementaire du CWATUPE. De plus, l'exécutif wallon a, rapidement après l'entrée en vigueur du code, adopté deux règlements supplémentaires, à savoir :

- le règlement général relatif à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public du 19 décembre 1984<sup>19</sup> ;
- le règlement général sur les bâtisses en site rural du 10 juillet 1985<sup>20</sup>.

Suite au décret du 27 avril 1989 sur la décentralisation et la participation<sup>21</sup>, les règlements de la bâtisse, de voirie et d'urbanisme sont nommés règlements d'urbanisme. Sous l'empire de ce décret, deux règlements régionaux d'urbanisme<sup>22 23</sup> ont été adoptés, à savoir :

- le règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité<sup>24</sup> ;
- le règlement régional d'urbanisme sur la qualité acoustique de construction dans les zones B, C, et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège - Bierset et de Charleroi - Bruxelles Sud<sup>25</sup> .

---

<sup>18</sup> L'article 6, §, 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>19</sup> Articles 322/9 à 322/11 de l'ancien CWATUPE.

<sup>20</sup> Articles 322/12 à 322/25 de l'ancien CWATUPE.

<sup>21</sup> M.B., 8 juillet 1989.

<sup>22</sup> Se fondant sur le décret-cadre du 19 avril 2007 en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, l'exécutif wallon a adopté, le 17 avril 2008, un arrêté déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performances énergétiques et de climat intérieur des bâtiments. Bien que cette solution fût contestée en doctrine, le gouvernement wallon n'a pas conçu cet arrêté comme un règlement d'urbanisme, c'est pourquoi nous n'en faisons pas état à ce stade.

<sup>23</sup> C. THIEBAUT, « La performance énergétique, les plans et les règlements d'urbanisme », *Performance énergétique des bâtiments et droit de l'urbanisme*, Limal, Anthemis, 2011, pp. 43 et suiv.

<sup>24</sup> Articles 322/26 à 322/37 de l'ancien CWATUPE.

<sup>25</sup> Articles 442/1 à 442/3 CWATUPE.

Malgré les multiples modifications que va subir par la suite le CWATUPE, la physionomie des règlements d'urbanisme ne changera plus fondamentalement. Dans la dernière version du code, ces instruments sont régis par les articles 76 à 83<sup>26</sup>.

#### **I.4 : L'avènement des guides d'urbanisme.**

Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble en vue d'améliorer les instruments de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le Parlement a adopté le 24 avril 2014 le premier code du développement territorial. Cet instrument, qui n'est jamais entré en vigueur, instituait en son livre III les guides d'urbanisme, en lieu et place des règlements urbanisme.

Ce n'est qu'après que les parlementaires se soient penchés une seconde fois sur cette réforme, que, par un décret du 20 juillet 2016<sup>27</sup>, abrogeant le décret du 24 avril 2014, un nouveau code du développement territorial a été adopté. Ce code est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017<sup>28</sup>. Même si par rapport à la version de 2014, la matière a encore subi quelques changements, les anciens règlements d'urbanisme continuent, comme dans le premier CoDT, à être appelés guides d'urbanisme.

## **II. L'élaboration des règlements et des guides d'urbanisme.**

Nous esquisserons dans l'exposé qui suit, la procédure d'élaboration des règlements et des guides d'urbanisme. À cette fin, nous distinguons selon que ces textes sont adoptés à l'échelon régional ou au niveau local. Nous mettrons bien évidemment en exergue les différences résultant de la réforme.

### **II.1 : La procédure d'élaboration des règlements régionaux d'urbanisme et du guide régional d'urbanisme.**

#### **II.1.1 : Les règlements régionaux d'urbanisme :**

L'article 76, alinéa 1<sup>er</sup> du CWATUPE confie au gouvernement wallon le pouvoir d'édicter des règlements régionaux.

---

<sup>26</sup> Les règlements régionaux d'urbanisme suivants ont été intégrés dans le CWATUPE, à savoir : aux articles 393 à 403, le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, aux articles 414 à 415/16, le règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite, aux articles 417 à 430, le règlement général sur les bâtisses en site rural, aux articles 431 à 442, le règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité, aux articles 442/1 à 442/3, le règlement d'urbanisme sur la qualité acoustique de construction dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud.

<sup>27</sup> M.B., 14 novembre 2016.

<sup>28</sup> Article 34 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial.

Le législateur wallon n'a pas mis en place une procédure particulière pour l'adoption d'une telle norme. Il convient dès lors de suivre la procédure normale d'adoption d'un arrêté du gouvernement.

Cela implique notamment que le gouvernement a l'obligation, sauf urgence expressément invoquée et dûment motivée, de consulter préalablement à l'adoption du règlement, la section de législation du Conseil d'État<sup>29</sup>. Il s'agit d'une formalité substantielle, dont le non-respect rend illégal le règlement<sup>30</sup>.

Conformément au droit commun, le règlement doit également être publié au *Moniteur belge* pour pouvoir sortir ses effets vis-à-vis des gouvernés<sup>31</sup>.

Notons cependant que les règlements régionaux d'urbanisme présentent une particularité, puisqu'en application de l'article 11 du CWATUPE, des personnes physiques ou morales, privées ou publiques agréées doivent être chargées de l'élaboration des règlements d'urbanisme.

Par contre, les règlements régionaux d'urbanisme ne sont soumis à aucune forme de participation du public, ni à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette lacune peut poser problème à l'égard du droit supranational.

#### *II.1.1.1 : La participation du public.*

Même si certains auteurs<sup>32</sup> analysent la question de l'obligation de la participation du public à l'élaboration des règlements (et des guides) sous l'angle de l'article 8 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, nous pensons qu'il est plus judicieux d'approfondir la question sous l'angle de l'article 7 de cette convention, puisque l'article 8 est dépourvu de tout effet direct<sup>33</sup>. Ainsi, dût-on même considérer que l'article 8 s'applique, il ne pourrait pas, à défaut d'applicabilité directe de cette norme, être reproché au législateur wallon d'avoir omis d'organiser la participation du public sur cette base.

---

<sup>29</sup> Article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.

<sup>30</sup> C.E., 17 avril 2003, VAN EYDEN, n° 118.448.

<sup>31</sup> Le règlement entre, en principe, en vigueur dans les 10 jours de sa publication au *Moniteur belge*.

<sup>32</sup> B. PÂQUES et CH. THIEBAUT, « Les guides d'urbanisme - Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 181 et 182.

<sup>33</sup> C.E., 29 avril 2014, ASBL. LIGUE ROYALE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX n° 227.231.

L'article 7<sup>34</sup> de la convention d'Aarhus, prévoit sous son titre « *participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement* », ce qui suit :

*« Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les par. 3, 4 et 8 de l'art. 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ».*

Pour que l'article 7 de la convention d'Aarhus emporte l'obligation d'associer le public à l'élaboration d'un règlement d'urbanisme, il faut que ce règlement puisse être qualifié de « *plan* » ou de « *programme* » relatif à « *l'environnement* » et qu'il s'agisse d'une décision prise par une « *autorité publique* ».

Que le règlement d'urbanisme, acte unilatéral destiné à avoir des effets sur les tiers, est une décision prise par une autorité publique, ou, autrement dit, qu'un arrêté du gouvernement wallon est une telle décision, paraît évident.

La convention d'Aarhus ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « *plan* » et « *programme* ». On peut cependant utilement se référer à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Constituent des plans et programmes au sens de cette directive, « *les décisions ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, ou des décisions ayant pour objet de définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées à un endroit donné, en particulier en vue de fixer la destination du site en cause* »<sup>35</sup>. En doctrine, on considère généralement que les règlements régionaux d'urbanisme constituent « *le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir* »<sup>36</sup>. De ce fait, ils pourraient, en application de l'article 3 de la directive, être soumis à l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement<sup>37</sup>. Si l'on admet que les notions de « *plan* » et de « *programme* » reçoivent la même acception sous la convention d'Aarhus que sous la directive 2001/42, il y a lieu de conclure que le règlement régional

---

<sup>34</sup> L'effet direct de cet article a été expressément reconnu par la Cour constitutionnelle, voy., C.C., n° 135/2006, du 14 septembre 2006.

<sup>35</sup> Cf. « *Mise en œuvre de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* », n° 3.3.

<sup>36</sup> Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « *commentaire des articles 76 à 83* », in *commentaire systématique du nouveau CWATUPE*, Kluwer, suppl. décembre 2011 et avril 2012, p. 83 et J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 308.

<sup>37</sup> S'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

d'urbanisme doit être obligatoirement soumis à la participation du public<sup>38</sup>, s'il est relatif à l'environnement.

Même si la convention d'Aarhus ne définit pas expressément ce qu'il convient d'entendre par « environnement », il ne fait aucun doute que l'urbanisme et l'aménagement du territoire sont des composantes de celui-ci. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'article 2 de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui cite, parmi les composantes de l'environnement, à titre exemplatif, les constructions<sup>39</sup>.

Ainsi, selon nous, toutes les conditions d'application de l'article 7 de la convention d'Aarhus sont réunies et les règlements régionaux d'urbanisme doivent nécessairement faire l'objet de la participation du public organisée par cette disposition. Cette participation ne doit cependant pas prendre la forme d'une enquête publique. En effet, l'article 7 énonce que les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent et que le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la convention. Rien n'empêche, selon nous, que l'autorité publique désigne un organe consultatif, afin qu'il participe à l'élaboration du règlement<sup>40</sup>. Cependant, puisque, sous CWATUPE, aucune participation du public n'était prévue dans le cadre de l'adoption des règlements régionaux d'urbanisme, il nous semble qu'un tel règlement, par définition, pose problème par rapport à l'article 7 de la convention d'Aarhus.

Si un acte, soumis à une forme de participation du public, a été adopté sans que cette formalité ait été respectée, il est irrégulier<sup>41</sup>. Il est donc susceptible d'être annulé par le Conseil d'État ou d'être écarté, sur base de l'article 159 de la Constitution, par la haute juridiction administrative et les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire<sup>42</sup>.

Même si, à notre connaissance, aucun des règlements régionaux d'urbanisme n'a été soumis à la participation du public, nous ne pensons pas pour autant que leur régularité puisse, de manière incidente, être remise en cause. En effet, la convention d'Aarhus n'a été ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003. Or, seul le règlement régional d'urbanisme sur la qualité acoustique de construction dans les zones B, C, et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège - Bierset et de Charleroi - Bruxelles Sud est postérieur à l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus. Le problème ne pourrait donc, à notre avis, se poser que pour ce seul règlement. Les autres règlements

---

<sup>38</sup> Force est cependant de reconnaître que la Cour de justice ne s'est, à notre connaissance, pas encore prononcée sur la question de savoir si un règlement, tel que les règlements régionaux d'urbanisme, peut constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42.

<sup>39</sup> Article 2.1, f. voir aussi, l'article 3.2 de la directive 2001/42 qui se réfère expressément aux plans et programmes élaborés dans le secteur de l'aménagement du territoire urbain et rural.

<sup>40</sup> M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 652, note 605.

<sup>41</sup> C.E., 14 septembre 2004, *DESTREE*, n° 134.912 (pour un exemple, où un avis était manquant) et C.E., 25 juin 2013, *BLOMME*, n° 224.054 (pour un exemple relatif à l'enquête publique).

<sup>42</sup> Notons que l'annulation ou l'écartement n'est pas obligatoire. Il faut encore que le requérant ait un intérêt au moyen, voy. p. ex : C.E., 19 avril 2017, *HAYEZ*, n° 237.946.

régionaux d'urbanisme sont tous antérieurs au 21 avril 2003<sup>43</sup>, de sorte que le législateur wallon (ou national) n'avait aucune obligation de les soumettre à la participation du public<sup>44</sup>.

#### *II.1.1.2 : L'évaluation des incidences sur l'environnement.*

Le CWATUPE ne soumet pas les règlements régionaux d'urbanisme, préalablement à leur adoption, à une vérification portant sur la question de leurs éventuelles incidences notables sur l'environnement. Or, l'article 3.1 de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impose l'évaluation des incidences pour les plans et programmes susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement. L'article 3.4 prévoit que pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Nous avons déjà démontré que, selon nous, les règlements d'urbanisme sont visés par cette disposition. Le législateur wallon a donc l'obligation de décider à propos des règlements d'urbanisme, soit en fonction d'un examen au cas par cas, soit sur la base de seuils ou de critères fixés abstraitement si ces règlements sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, si tel est le cas, de procéder à leur évaluation. Dans le cadre de l'élaboration d'un règlement régional d'urbanisme, l'autorité qui l'édicte ne recourt pas à une vérification au cas par cas pour examiner si le règlement est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Tout au plus pourrait-on considérer que le CWATUPE, en soustrayant ces règlements à toute analyse à propos de leurs incidences sur l'environnement, décide abstraitement que tous les règlements régionaux d'urbanisme sont d'une nature telle qu'ils ne sont jamais susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. La Cour de justice a cependant invalidé un système, qui soustrait des catégories entières de plans ou programmes du mécanisme de la directive, parce qu'ils seraient considérés, par définition, comme n'étant pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement<sup>45</sup>.

Ainsi, il faut pouvoir décider, dans le cadre de la procédure d'adoption du règlement d'urbanisme<sup>46</sup>, si celui-ci est susceptible d'avoir des incidences notables sur

---

<sup>43</sup> La Convention a été adoptée par la Région wallonne, par un décret du 13 juin 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, ainsi qu'à ses Annexes, *M.B.*, 13 juillet 2002, et par le législateur fédéral, par une loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes I<sup>er</sup> et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, *M.B.*, 24 avril 2003.

<sup>44</sup> Nous verrons plus tard que la modification (révision) d'un règlement d'urbanisme est soumise aux mêmes exigences de forme que son adoption. D'éventuelles modifications des anciens règlements après l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus auraient, bien évidemment, dû être soumises à la participation du public.

<sup>45</sup> *C.J.C.E., Aannenmersbedrijf P.K. Kraaijeveld B.V. c/ Gedepurteerden staten van Zuid-Holland*, 24 octobre 1996, C-72/95 en combinaison avec *C.J.C.E., Commission c/ Belgique*, C-133/94. Il est toutefois à noter que les exemples que nous citons constituent tous des cas d'application de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ancienne directive 85/337/CEE). Le mécanisme retenu par la directive 2001/42 est néanmoins sensiblement le même que celui prévu dans le cadre de la directive 2011/92/UE. Nous ne voyons dès lors pas pourquoi la Cour de justice traiterai autrement les cas auxquels donne lieu l'application de la directive 2001/42.

<sup>46</sup> *C.E.*, 19 avril 2017, *CUVELIER ET ORSOWSKI*, n° 237.947.

l'environnement et si tel était le cas, il faut procéder à une évaluation des incidences du règlement sur l'environnement en application d'une procédure qui présente toutes les garanties consacrées par les articles 4 et suivants de la directive 2001/42. Cette analyse a été récemment confirmée par la Cour de justice. Dans son arrêt d'Outrelemont e.a. c. Région Wallonne, elle confirme que la directive 2001/42/ CE est applicable aux règlements<sup>47</sup>.

Avec J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, nous considérons que cette procédure pourra être effectuée sur base du Code de l'environnement. En effet, comme ces auteurs le relèvent très justement, l'article D. 53, § 5, du Code de l'environnement n'exclut du chapitre relatif à l'évaluation des incidences des plans et programmes que les « *plans et programmes qui sont réglés par le CWATUPE, ce qui n'est pas le cas des règlements d'urbanisme* »<sup>48</sup>.

L'acte qui n'a pas été soumis à une étude d'incidence sur l'environnement, alors qu'il aurait dû l'être, est irrégulier et donc annulable ou susceptible d'être écarté sur base de l'article 159 de la Constitution<sup>49</sup>. Mais même s'il n'a pas été procédé à cette évaluation, ce n'est cependant pas, pour autant, que les règlements régionaux d'urbanisme existant aujourd'hui sont illégaux, puisque la directive 2001/42 devait être transposée en droit belge pour le 21 juillet 2004 au plus tard<sup>50</sup>. Ainsi, aucun règlement régional d'urbanisme actuellement encore en vigueur (et devenu guide régional d'urbanisme) n'aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, puisqu'ils sont tous antérieurs à l'entrée en vigueur de la directive en Belgique<sup>51</sup>.

#### II.1.2 : Le guide régional d'urbanisme.

Alors que l'article 76 alinéa 1<sup>er</sup> du CWATUPE habilite le gouvernement à prendre un ou plusieurs règlements régionaux d'urbanisme, le CoDT innove, en ce que l'article D.III, 1 prévoit qu'un seul guide régional d'urbanisme peut être adopté par le gouvernement. Cette modification n'a cependant pour seule conséquence que tous les guides doivent être intégrés dans un document unique. Il n'est nullement exclu que le gouvernement adopte ultérieurement des parties destinées à être intégrées dans le guide. L'article D.III, 1 dernier alinéa autorise expressément cette façon de procéder. Même si, il est a priori aisé et estimable de ne devoir manier qu'un seul document, force est tout de même de constater que la consultation des quelques règlements régionaux d'urbanisme, qui de surcroît étaient insérés dans le CWATUPE, n'était guère compliquée.

Alors que le CWATUPE n'a prévu aucune procédure particulière pour les règlements régionaux d'urbanisme, l'article D.III, 3 CoDT instaure une telle procédure. Dans les travaux préparatoires, le législateur décrétoal a justifié ce changement par des motifs de transparence<sup>52</sup>.

Aux termes de l'article D.III.3 du CoDT,

---

<sup>47</sup> C.J.U.E., 27 octobre 2016, C-290/15 (ECLI :EU :C :2016 :816), Amén., 2017/2, p. 117.

<sup>48</sup> J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions*, op. cit., pp. 309, note 103.

<sup>49</sup> C.E., 15 février 2013, *RIXHON*, n° 222.531.

<sup>50</sup> Article 13 directive 2001/42.

<sup>51</sup> La remarque que nous avons formulée en note 34 est bien entendu valable, *mutatis mutandis*, dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>52</sup> *Doc. parl. w.*, session 2015-2016, 307/1, p. 13.

*§1<sup>er</sup>. Le guide régional d'urbanisme est établi à l'initiative du Gouvernement.*

*§2. Le Gouvernement adopte le projet de guide.*

*§3. Le Gouvernement soumet le projet de guide à l'avis du pôle « Aménagement du territoire » et des personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter.*

*Lorsque le projet de guide porte sur une partie du territoire régional dont il fixe les limites, le Gouvernement le soumet pour avis aux conseils communaux et aux commissions communales des communes dont le territoire est visé.*

*§4. Les conseils communaux, le pôle « Aménagement du territoire » ainsi que les personnes et instances visées au paragraphe 3, transmettent leurs avis au Gouvernement dans les quarante-cinq jours de l'envoi de la demande d'avis. À défaut, les avis sont réputés favorables.*

*§5. Le Gouvernement adopte définitivement le guide, le publie au Moniteur belge et le rend accessible via le site Internet du Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4.*

Même si le guide régional d'urbanisme est établi à l'initiative du gouvernement, comme sous l'empire du CWATUPE, l'élaboration concrète du guide doit être effectuée par un auteur de projet agréé<sup>53</sup>.

Avant que le gouvernement ne consulte certaines instances, il adopte le projet de guide. Nous verrons par la suite dans quelle mesure des effets juridiques pourront être attribués à ce projet.

Malgré son apparente clarté, le texte soulève quelques questions.

#### *II.1.2.1 : Les mesures de publicité :*

Comme son prédécesseur, le guide régional d'urbanisme doit être publié au Moniteur belge pour être opposable aux tiers. Contrairement au CWATUPE, le CoDT l'énonce expressément. Cette exigence ne soulève aucun problème, il s'agit là de la simple application du droit commun relatif à l'obligation de publication des actes ayant force réglementaire. Mais le texte ajoute que le gouvernement a également l'obligation de rendre le guide accessible via le site Internet du Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4. Qu'en est-il, si une nouvelle partie du guide a été publiée au Moniteur belge, mais n'a pas encore été rendue accessible via Internet ? Est-ce à dire qu'un tel guide serait dépourvu de tout effet juridique ? Autrement dit, le demandeur d'un permis pourrait-il, dans le cadre de sa demande, faire abstraction du guide dûment publié, mais non rendu accessible via Internet ?<sup>54</sup>

Nous ne le pensons pas !

---

<sup>53</sup> Article D.I.11, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>54</sup> Article D.III, 3, § 5

En effet, toute obligation de diffusion d'un acte réglementaire au public ne constitue pas nécessairement une condition relative à sa publication. Dans une affaire étrangère à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, le Conseil d'État avait précisément à se prononcer sur la question de savoir, si un texte, qui prévoit qu'un acte réglementaire est mis à la disposition du public via Internet, constitue une formalité supplémentaire de publicité de l'acte en cause.

Après avoir rappelé que le législateur wallon est bien compétent pour régler les formalités de publicité des actes qui ressortissent de sa compétence, il estime qu'il y a lieu de vérifier, sur base des travaux préparatoires et du texte législatif lui-même, l'intention du législateur. Autrement dit, il s'agit d'examiner si le décret a entendu instituer une formalité de publicité supplémentaire de l'acte. La haute juridiction administrative a conclu, dans le cas d'espèce qui lui était soumis, « *que la mise en ligne sur Internet apparaît, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, comme une mesure qui « vise simplement à conférer une meilleure diffusion » aux règlements en cause*<sup>55</sup> ».

Il ne nous semble pas qu'il ait été dans l'intention du législateur wallon d'édicter une formalité de publicité supplémentaire. Ni les travaux préparatoires ni le texte du décret ne permettent une telle conclusion. D'ailleurs, le texte légal emploie expressément les mots « *rend accessible* ». Nous pensons dès lors qu'il s'agit d'une mesure visant simplement à conférer une meilleure diffusion aux règlements en cause.

#### *II.1.2.2 : L'enquête publique.*

Comme c'était déjà le cas dans le régime d'élaboration sous CWATUPE, le CoDT ne soumet pas l'adoption d'un guide d'urbanisme à la tenue préalable d'une enquête publique. En ce qui concerne le règlement, nous avons déjà épinglé le problème résultant du fait qu'il n'était pas, préalablement à son adoption, soumis à la participation du public. Nous avons estimé que le règlement est un plan, programme au sens de l'article 7 de la convention d'Aarhus et de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Nous estimons que ces 2 instruments internationaux s'appliquent également au guide et cela nonobstant le fait qu'il n'a qu'une valeur indicative<sup>56</sup>.

L'absence d'obligation de tenir une enquête publique ne constitue cependant pas, selon nous, une violation de l'article 7 de la convention d'Aarhus. En effet, l'article D.III, 3 CoDT prévoit qu'en toutes circonstances le gouvernement wallon doit, avant d'adopter le guide, demander l'avis de certaines instances consultatives. Puisque, comme nous l'avons démontré, la participation du public n'équivaut pas à une enquête publique et que dans la mesure où la participation du public peut s'effectuer via l'avis rendu par une commission consultative, nous pensons que l'article D.III, 3 CoDT est conforme à l'article 7 de la convention d'Aarhus<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> C.E., 4 juin 2013, *CHAOUCH*, n° 223.696.

<sup>56</sup> Nous reviendrons sur cette question lorsque nous commenterons l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>57</sup> M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., pp. 652, note 605.

### II.1.2.3 : L'évaluation des incidences du guide sur l'environnement.

L'article D.VIII.31, § 1<sup>er</sup> CoDT énumère les actes pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée. Cette liste ne contient pas le guide régional d'urbanisme.

Nous avons déjà démontré qu'à notre avis, l'omission de soumettre le règlement régional d'urbanisme à l'évaluation des incidences sur l'environnement est problématique eu égard aux obligations découlant de la directive 2001/42. Toutes les considérations que nous avons pu émettre à propos des règlements régionaux d'urbanisme sont ici transposables. Il faut cependant se poser la question de savoir si le fait que le règlement soit devenu un guide aura pour conséquence que l'on ne peut dorénavant plus parler de plan ou programme au sens de la directive précitée<sup>58</sup>.

Nous verrons plus tard que le guide régional d'urbanisme contient des normes qui ont un effet réglementaire et des dispositions dotées d'une valeur indicative. Les normes réglementaires du guide ont exactement la même valeur juridique que les normes du règlement régional d'urbanisme. Ainsi, le raisonnement que nous avons tenu pour conclure que le règlement est bien un plan ou programme au sens de la directive 2001/42 est à cet endroit intégralement transposable.

S'agissant des dispositions à valeur indicative du guide, nous craignons, avec B. PÂQUES et CH. THIEBAUT<sup>59</sup> qu'il s'agisse, nonobstant l'opinion contraire du ministre, d'un plan ou programme au sens de la directive 2001/42.

En effet, le fait que ces dispositions n'ont qu'une valeur indicative ne permet pas de considérer qu'elles doivent être exclues de la directive européenne<sup>60</sup>.

Pour rappel, dans le commentaire de la commission européenne, les plans et programmes sont définis comme « *les décisions ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, ou des décisions ayant pour objet de définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées à un endroit donné, en particulier en vue de fixer la destination du site en cause* ». On peut par ailleurs difficilement contester que le guide régional de l'urbanisme constitue un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir. Ainsi, en omettant de subordonner l'élaboration du guide régional d'urbanisme à la procédure

---

<sup>58</sup> Dans le cadre des travaux préparatoires du CoDT 14, le ministre a signalé que les guides ne doivent pas être soumis à l'évaluation des incidences, puisqu'il ne s'agit pas de plans, programmes au sens de la directive 2001/42, *Doc. parl.*, w., session. 2013-2014, n° 942/327ter, p.429.

<sup>59</sup> B. PÂQUES et CH. THIEBAUT, « Les guides d'urbanisme - Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, pp. 183 et 184.

<sup>60</sup> E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruges, Vanden Broele, 2011, p.79.

d'évaluation des incidences sur l'environnement, le CoDT ne nous paraît pas conforme au droit européen.

Toutefois, le législateur wallon n'a, à l'occasion de l'adoption du CoDT, pas modifié l'article D. 53., § 5, du Code de l'environnement. Nous estimons dès lors que la procédure pourra être effectuée sur base du Code de l'environnement<sup>61</sup>. Un instrument, qui aurait dû être soumis à l'évaluation des incidences, mais ne l'a pas été, est passible d'annulation ou pourra être écarté sur base de l'article 159 de la constitution.

#### II.1.2.4 : L'avis de la section de législation du Conseil d'État ?

Nous avons précédemment indiqué que le règlement régional d'urbanisme devait, en raison de son caractère réglementaire, être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État. Cette solution se déduisait très naturellement de l'article 3, § 1<sup>er</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui prévoit que : « *Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, (les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60) de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne,) ? soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires* ».

Nous évoquerons ultérieurement le caractère hybride du guide régional. Il contient à la fois des normes et des indications.

Il n'est guère contestable que, si le gouvernement adopte des dispositions nouvelles du guide qui doivent être qualifiées de normes, le projet doit être préalablement soumis à la section de législation du Conseil d'État. Ces dernières ont, en effet, selon le vœu même du législateur, « *force obligatoire* »<sup>62</sup>.

Mais qu'en est-il alors des autres dispositions du guide qui n'ont qu'une valeur indicative<sup>63</sup> ?

---

<sup>61</sup> Voy. supra, p.12 et 13.

<sup>62</sup> Article D.III, 8 CoDT, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>63</sup> Article D.III, 8, al. 1<sup>er</sup> CoDT,

Fort probablement, on considérera que les textes contenant des dispositions indicatives ne doivent pas préalablement être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État<sup>64</sup>.

En effet, très logiquement, la section d'administration du Conseil d'État a toujours estimé que de telles dispositions n'ont pas de caractère réglementaire, parce que l'autorité peut toujours, moyennant due motivation, s'en écarter<sup>65</sup>.

## **II.2 : La procédure d'élaboration des règlements communaux d'urbanisme et du guide communal d'urbanisme.**

### II.2.1 : Les règlements communaux d'urbanisme :

Contrairement à leurs homologues régionaux, les règlements communaux d'urbanisme font l'objet d'une procédure d'élaboration, qui est réglée de façon détaillée par l'article 79 CWATUPE, lequel prévoit que :

*« §1<sup>er</sup>. Le règlement communal d'urbanisme est établi à l'initiative du conseil communal.*

*Parmi les personnes agréées conformément à l'article 11, le conseil communal désigne une personne physique ou morale, privée ou publique, qu'il charge de l'élaboration de l'avant-projet de règlement communal.*

*La commission communale, si elle existe, est informée des études préalables et peut à toute époque formuler les suggestions qu'elle juge utiles.*

*§2. Le conseil communal adopte provisoirement le projet de règlement communal d'urbanisme et charge le collège des bourgmestre<sup>66</sup> et échevins de le soumettre à une enquête publique d'une durée de trente jours.*

*L'enquête publique est annoncée tant par voie d'affiches que par un avis inséré dans les pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. S'il existe un bulletin communal d'information ou un journal publicitaire distribués gratuitement à la population, l'avis y est inséré.*

*Au cours de l'enquête publique, une séance d'information, dont le lieu, le jour et l'heure sont précisés dans l'annonce, est organisée à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins.*

*§3. Dans les huit jours de la clôture de l'enquête publique, le projet de règlement communal d'urbanisme ainsi que les réclamations et observations sont soumis, pour avis, à la commission communale ou, à défaut, à la commission régionale.*

*L'avis est transmis dans les soixante jours de la demande du collège des bourgmestre et échevins; à défaut, l'avis est réputé favorable.*

*§4. Le conseil communal adopte le règlement communal d'urbanisme.*

---

<sup>64</sup> Nous tenterons ultérieurement, prudemment, de mettre en exergue les arguments qui induisent que cette solution ne s'impose plus avec la même évidence pour ce qui concerne les dispositions à valeur indicative prévues par le CoDT.

<sup>65</sup> C.E., 12 janvier 2012, *DUTRON*, n° 217.212.

<sup>66</sup> Actuellement appelé collège communal.

*Par arrêté motivé, le Gouvernement approuve ou refuse d'approuver le règlement communal d'urbanisme dans les soixante jours de la réception du dossier complet. Ce délai peut être prorogé, une seule fois, de trente jours, par arrêté motivé.*

*A défaut d'envoi de l'arrêté du Gouvernement dans les délais prescrits, le règlement communal d'urbanisme est réputé approuvé ».*

Nous ne paraphraserons pas ce que le texte du décret énonce de manière parfaitement claire. Nous nous attarderons plutôt sur quelques questions particulières. Comme pour les règlements régionaux d'urbanisme, seule une personne agréée peut être chargée de l'élaboration de l'avant-projet du règlement communal d'urbanisme. Cette personne doit être désignée conformément aux lois sur les marchés publics.

Contrairement à ce qui est prévu pour les règlements régionaux d'urbanisme, le législateur consacre expressément, pour les règlements communaux, l'obligation de procéder à une enquête publique, de sorte que le problème évoqué précédemment quant au respect de l'article 7 de la convention d'Aarhus ne se pose point ici. Le déroulement de l'enquête publique est décrit à l'article 79 CWATUPE. Pour le surplus, les principes généraux applicables aux enquêtes publiques s'appliquent aux enquêtes publiques organisées dans le cadre de l'élaboration du règlement communal. Ainsi, le public, préalablement informé de son contenu, doit pouvoir introduire des réclamations qui portent sur les objectifs visés par le règlement communal. Outre le fait que la commission consultative communale, si elle existe, ou à défaut, la commission régionale, doivent se prononcer sur les réclamations, l'autorité, qui doit adopter le règlement, doit aussi se prononcer sur les réclamations et avoir égard à l'avis de la commission consultative. Bien qu'il ne soit pas obligatoire que le conseil communal réponde individuellement à toutes les réclamations, il faut que la motivation soit suffisamment précise, concrète et adéquate pour que le réclamant puisse y trouver réponse à son objection.

Si, après l'enquête publique, le projet est fondamentalement modifié, sans que cette modification ne prenne appui sur des réclamations émises dans le cadre de l'enquête publique, il y a lieu dans ce cas de la recommencer.

La procédure d'adoption du règlement communal d'urbanisme, qui est d'ailleurs calquée sur celle qui est applicable au plan d'aménagement, implique donc l'adoption d'un projet avant que le règlement final ne soit approuvé par le conseil communal. Ce projet peut avoir certains effets. Nous y reviendrons ultérieurement lorsque nous analyserons les effets des règlements et des guides.

Comme pour l'élaboration du règlement régional d'urbanisme, aucune procédure d'évaluation des incidences n'est prévue dans la procédure d'élaboration du règlement communal d'urbanisme. Ce manquement donne lieu aux mêmes critiques que celles que nous avons émises à propos des règlements régionaux d'urbanisme.

Signalons encore que le règlement communal d'urbanisme doit être approuvé par le gouvernement wallon. Cependant, l'absence de réponse du gouvernement dans un délai de 60 jours, prorogeable une fois, de 30 jours, vaut arrêté d'approbation. La compétence du gouvernement doit s'analyser comme l'exercice du pouvoir de tutelle. S'agissant de la tutelle d'approbation, l'article L.3131-1, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation énonce que l'approbation ne peut être refusée que pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général. L'arrêté d'approbation doit être publié par extraits au Moniteur belge<sup>67</sup>. Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR suggèrent d'ailleurs de procéder à la publication de la décision d'approbation tacite du règlement<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Cass., 29 novembre 1977, Pas., 1978, I, p. 345.

<sup>68</sup> Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « commentaire des articles 76 à 83 » *op. cit.*, p. 48.

À défaut d'autres dispositions, le règlement communal doit être publié conformément au droit commun qui régit la publicité des actes communaux. Ainsi, le collège communal doit afficher l'objet du règlement, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et la décision de l'autorité de tutelle (le cas échéant, faire état de l'approbation tacite). Cette affiche doit mentionner le lieu où le texte du règlement peut être consulté par le public. Le fait et la date de la publication du règlement sont constatés dans un registre spécialement tenu à cet effet. Le règlement devient obligatoire le 5<sup>e</sup> jour suivant le jour de sa publication par la voie de l'affichage, sauf s'il en dispose autrement<sup>69</sup>.

### II.2.2 : Le guide communal d'urbanisme.

Comme pour le guide régional, et contrairement à ce qui existait sous CWATUPE<sup>70</sup>, les communes n'auront désormais plus qu'un guide<sup>71</sup>. Tout comme pour son homologue régional, cela ne signifie cependant pas qu'un seul guide communal doit être adopté à un moment donné, puisque le dernier alinéa de l'article D.III, 4. CoDT, prévoit que le guide communal peut comporter plusieurs parties distinctes dont l'objet diffère et qui sont, le cas échéant, adoptées à des époques différentes.

La procédure d'élaboration du guide décrit à l'article D.III.,6. CoDT est la suivante :

Il est établi à l'initiative du conseil communal, qui, dès qu'il a pris la décision de procéder à l'élaboration d'un guide, informe la commission communale, laquelle peut, à tout moment, formuler les suggestions qu'elle juge utiles. Conformément à l'article D.I.11. CoDT, le guide est élaboré par un auteur de projet agréé. Ce dernier est choisi en application des lois relatives aux marchés publics<sup>72</sup>.

Après que l'auteur de projet, en collaboration avec la commission consultative communale et le conseil communal, ait rédigé un avant-projet qui convient, le conseil communal adopte le projet de guide.

Ce projet est soumis, pour avis, à la commission communale, ou, si celle-ci n'existe pas, au pôle « Aménagement du territoire » et au fonctionnaire délégué ainsi qu'aux personnes et instances que le collège communal juge nécessaire de consulter. Les instances consultées disposent de 45 jours à partir de l'envoi de la demande pour transmettre leur avis. En cas de carence, l'avis est réputé favorable. Ce n'est qu'après l'accomplissement de cette formalité, que le projet de guide est soumis à enquête publique. Ensuite, il est loisible au conseil communal d'adopter définitivement le guide.

Dans les 8 jours, le guide, la décision du conseil communal et les pièces de la procédure sont transmis au fonctionnaire délégué et au département du territoire et de l'urbanisme de la DGO4. Dans les 30 jours de l'envoi du dossier, le fonctionnaire délégué le transmet au gouvernement, accompagné de son avis. Si le dossier ne comporte pas d'avis du fonctionnaire délégué, il est réputé favorable.

Le gouvernement approuve ou refuse d'approuver la décision du conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les 90 jours de la réception du dossier complet par le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4. Le refus d'approbation peut uniquement être prononcé pour violation du code ou pour cause

---

<sup>69</sup> Articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale.

<sup>70</sup> Article 78.

<sup>71</sup> Article D.III.4., al., 1<sup>er</sup> CoDT.

<sup>72</sup> Le CoDT n'a plus pris la peine d'indiquer dans la disposition qui explique la procédure à suivre pour élaborer le guide communal, que son auteur doit recourir à une personne agréée. Cela ne change cependant rien, puisque les articles 79 et 11 du CWATUPE faisaient double emploi.

d'erreur manifeste d'appréciation. Le délai de 90 jours peut être prorogé une seule fois, de 30 jours, par arrêté motivé. Par ailleurs, si le gouvernement constate que le guide ne peut être approuvé en raison d'une violation du code ou pour cause d'erreur manifeste d'appréciation, il peut, préalablement à sa décision et une seule fois, inviter le collègue communal à produire des documents modificatifs du guide. Dans cette hypothèse, la procédure est recommencée au stade qui s'impose, compte tenu des manquements soulevés par le gouvernement. Les décisions du gouvernement et du conseil communal sont publiées.

Même si ce qui existait déjà sous CWATUPE, n'a pas été fondamentalement modifié, cette disposition appelle tout de même certains commentaires.

#### *II.2.2.1 : L'enquête publique :*

Comme précédemment, elle doit être organisée avant que le guide ne puisse être adopté. L'article D.III, 6, §. 3 l'indique expressément et cette exigence est répétée à l'article D.VIII.1., alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, d) CoDT. Dans un souci de clarté, le CoDT a recensé, dans un livre distinct, les formalités applicables à la participation du public. Ainsi, contrairement à ce qui se faisait sous CWATUPE, dans lequel les modalités de l'enquête publique étaient directement réglées à l'article 79, il faut désormais avoir égard au livre VIII, auquel nous nous permettons d'ailleurs de renvoyer, pour connaître les détails procéduraux applicables à l'enquête publique organisée dans le cadre de l'élaboration d'un guide communal<sup>73</sup>.

Remarquons au passage que, contrairement à ce qui se pratiquait sous CWATUPE, où l'enquête publique était organisée avant que les avis ne soient sollicités, désormais, les instances consultatives sont appelées à donner leur avis sur le projet sans être au courant des réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique, dès lors que celle-ci est à présent concomitante à la formulation des avis.

Il va de soi que, puisque dans le cadre de l'élaboration du guide communal, la participation du public est obligatoire, la réglementation contenue dans le CoDT ne pose aucun problème de conformité par rapport à l'article 7 de la convention d'Aarhus.

#### *II.2.2.2 : Les avis du fonctionnaire délégué.*

Même si à la lecture du décret<sup>74</sup> et des travaux préparatoires<sup>75</sup>, nous avons pu avoir des doutes quant à savoir si le fonctionnaire délégué était appelé à rendre deux avis, à savoir un après l'adoption du projet par le conseil communal et l'autre suite à l'adoption définitive du guide, ou si, par contre, il ne devait se prononcer qu'après l'adoption définitive du guide, nous pensons désormais que le fonctionnaire délégué est amené à se prononcer deux fois au cours de la procédure d'adoption du guide communal

---

<sup>73</sup> Voy. spécialement, D.VIII, 7 à D.VIII, 21 CoDT.

<sup>74</sup> Alors que l'article D.III, 6, § 2, al. 2 stipule *que le projet de guide est soumis par le collègue communal, pour avis, à la commission communale ou, à défaut, au pôle « Aménagement du territoire » et au fonctionnaire délégué ainsi qu'aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter*, ce qui suggère que tous les intervenants cités sont amenés à donner un avis, l'article D.III, 6, § 2, dernier al. énonce quant à lui que *« L'avis est transmis dans les 45 jours de l'envoi de la demande du collègue communal. À défaut, l'avis est réputé favorable »*, ce qui peut laisser penser qu'un seul avis est à transmettre au collègue communal.

<sup>75</sup> Dans le commentaire de l'article D.III.6, on peut lire que *« le fonctionnaire délégué est invité à rendre son avis sur le dossier et transmettre l'ensemble des pièces au gouvernement wallon »*. Il n'y est pas question de l'avis qui serait rendu après l'adoption du projet de guide (*Doc. parl. w.*, session. 2015-2016, 307/1, p. 39).

d'urbanisme<sup>76</sup>. Il s'agit là d'une innovation par rapport à ce que nous avons connu sous CWATUPE, où le fonctionnaire délégué n'intervenait pas du tout.

### *II.2.2.3 : L'intervention du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4, une petite curiosité procédurale.*

Nous avons déjà évoqué que le guide adopté par le conseil communal est transmis, dans les 8 jours, tant au fonctionnaire délégué, qui sera amené à rendre un avis, qu'au département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4. Le gouvernement approuve ou refuse d'approuver la décision du conseil communal, dans les 90 jours, sur base du dossier complet réceptionné par le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4. Les travaux préparatoires justifient ce mécanisme comme suit :

*« Le fonctionnaire délégué est invité à rendre son avis sur le dossier et transmettre l'ensemble des pièces au gouvernement wallon. Si le fonctionnaire délégué ne s'acquitte pas de sa mission dans le délai qui lui est imparti, l'article prévoit que le dossier soit envoyé parallèlement au département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4. Il s'agit d'un mécanisme en faveur de la commune qui évite ainsi que la procédure s'allonge sans raison. Si l'avis du fonctionnaire délégué est réputé favorable, le dossier sera transmis par le biais des services centraux de la DGO4 accompagné d'un avis tel que cela se pratique actuellement »<sup>77</sup>.*

Signalons d'abord que, contrairement à ce que les travaux préparatoires suggèrent, le dossier devra toujours être transmis au département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4 et pas seulement si le fonctionnaire délégué ne s'acquitte pas de sa mission dans le délai lui imparti pour ce faire. Cette solution résulte très clairement de l'article D.III, 6, § 5 CoDT, auquel les travaux préparatoires du décret ne peuvent certainement pas ajouter une condition d'application.

Relevons ensuite que, si la transmission du dossier par les services de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4 est en effet prévue par le décret, aucune disposition n'oblige ces services à émettre un avis.

Enfin, et c'est ici que se situe la véritable curiosité procédurale, l'intervention de la DGO4 est présentée comme un mécanisme en faveur de la commune, afin que la procédure ne s'allonge pas sans raison. L'objectif est certes louable, mais il ne nous semble pas atteint pour les raisons suivantes :

- Il résulte du décret que le gouvernement approuve ou refuse d'approuver la décision du conseil communal dans les 90 jours de la réception du dossier complet par les services de la DGO4. Ainsi, le délai de décision imparti au gouvernement court systématiquement à partir de la réception du dossier par les services de la DGO4, peu importe d'ailleurs que le fonctionnaire délégué ait satisfait ou pas à son obligation de transmettre le dossier, accompagné de son avis. De cette façon, le législateur wallon protège la commune de la carence du fonctionnaire délégué, mais ne prend cependant pas en considération l'éventuelle carence du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4.

---

<sup>76</sup> En effet, les travaux préparatoires n'excluent pas explicitement le premier avis du fonctionnaire délégué. Ils nous paraissent simplement se limiter à relever le second. Quant au décret, nous pensons qu'il est formulé du point de vue de l'instance qui doit donner son avis, ce qui explique que le législateur wallon a indiqué le mot « avis » au singulier. Une autre interprétation mènerait, en effet, à la situation absurde que le collège communal pourrait choisir de consulter les instances qu'il juge utile d'associer au projet, sans que celles-ci ne soient amenées à rendre un avis.

<sup>77</sup> *Doc. parl. w.*, session 2015-2016, 307/1, p. 39.

- De surcroît, contrairement à ce qui est prévu pour la transmission du dossier par le fonctionnaire délégué, il n'existe aucun délai dans lequel le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO4 doit transmettre le dossier au gouvernement. Or, le délai de 90 jours octroyé au gouvernement pour exercer sa tutelle d'approbation ne commence à courir qu'à partir du moment de la réception du dossier de la DGO4. Dans la mesure où aucun délai n'est fixé aux services de la DGO4 pour la transmission du dossier et, mieux encore, qu'aucune conséquence n'est attachée au défaut de transmission du dossier par ces services, nous n'apercevons pas en quoi les articles D.III, 6, §§ 5 et 6 CoDT pourraient constituer un mécanisme en faveur de la commune.

#### *II.2.2.4 : La tutelle d'approbation.*

« Il s'agit d'un procédé de tutelle spéciale, obligatoire et a posteriori par lequel une autorité admet une décision que la commune a déjà prise et lui permet de sortir ses effets. L'approbation est un acte administratif proprement dit, distinct de l'acte soumis à tutelle »<sup>78</sup>.

Transposé au guide communal, cela signifie qu'il ne peut sortir ses effets aussi longtemps qu'il n'a pas été approuvé explicitement ou tacitement.

L'étendue du contrôle de l'autorité de tutelle doit nécessairement être précisée par le texte qui fonde le pouvoir de l'autorité supérieure. En l'espèce, l'article D.III, 6, alinéa 1<sup>er</sup> CoDT prévoit que le refus d'approbation est prononcé uniquement pour violation du code ou pour cause d'erreur manifeste d'appréciation.

Ce mécanisme présente les apparences d'une tutelle de légalité. Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par les travaux préparatoires<sup>79</sup>. Dans la mesure où, dans le cadre de son contrôle de légalité, l'autorité de tutelle a toujours le pouvoir de sanctionner des erreurs manifestes d'appréciation, cet ajout n'était, selon nous, pas nécessaire<sup>80</sup>. Le fait qu'il s'agit d'une tutelle de légalité a également pour conséquence que le guide communal d'urbanisme ne peut être censuré au motif qu'il serait contraire à l'intérêt général, tel que le conçoit l'autorité de tutelle.

Il subsiste néanmoins une petite difficulté. En effet, le fait que le décret mentionne que le refus d'approbation est prononcé uniquement pour violation du code (entendons le CoDT) signifie-t-il que l'autorité de tutelle ne pourrait pas sanctionner d'autres vices de légalité ? Autrement dit, le gouvernement pourrait-il approuver un guide, alors qu'il constate, sur base du dossier qui lui est transmis, que, par exemple, le conseil communal n'a pas été valablement convoqué ou composé ? Le fonctionnement et la composition du conseil communal sont réglés par le C.D.L.D.. De telles illégalités sont donc étrangères à l'application du CoDT.

Le cas que nous examinons, évoque la question du concours de tutelles. La doctrine<sup>81</sup> et la jurisprudence<sup>82</sup> sont fixées en ce sens que le gouvernement wallon, titulaire du pouvoir d'exercer la tutelle spécifique organisée par le CoDT, ne peut contrôler que la conformité

<sup>78</sup> Ch. HAVARD, « la tutelle administrative », in *Le droit communal, état des lieux*, Limal, Anthemis, 2015, p. 102.

<sup>79</sup> *Doc. parl. w.*, session 2015-2016, 307/1, p. 39

<sup>80</sup> C.E., 2 avril 2013, *COMMUNE DE MONTIGNY-LE-TILLEUL*, n° 223.094.

<sup>81</sup> D. RENDERS, « *Droit administratif, T. III, le contrôle de l'administration* », Bruxelles, Larcier, 2010, p. 61 et 62.

<sup>82</sup> C.E. 15 octobre 2003, *C.P.A.S. DE WATERMAEL-BOITSFORT*, n° 124.228.

de l'acte par rapport à la législation mentionnée par la disposition qui institue la tutelle spécifique. Bien entendu, rien n'empêche que, dans le respect des dispositions idoines, la tutelle générale applicable s'exerce également. Elle ne sera cependant pas mise en œuvre dans le cadre de l'exercice de la tutelle spécifique.

#### *II.2.2.5 : Les mesures de publicité .*

Le décret prévoit que les décisions du gouvernement et du conseil communal sont publiées. La situation est donc identique à celle que nous avons connue sous CWATUPE. Nous nous permettons dès lors de renvoyer au passage que nous avons consacré à la publication du règlement communal d'urbanisme.

#### *II.2.2.6. L'évaluation des incidences sur l'environnement.*

Le CoDT ne prévoit pas que s'il est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement, le guide communal d'urbanisme doit être soumis à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Nous avons déjà démontré ci-avant que cette situation ne nous semble pas conforme au droit européen.

### **II.3 : Le règlement en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur du CoDT.**

Conformément à l'article D.III.13 CoDT, « *l'instruction du projet de règlement communal d'urbanisme ou du projet de révision du règlement communal d'urbanisme adopté provisoirement par le conseil communal avant l'entrée en vigueur du Code se poursuit selon les dispositions en vigueur avant cette date.*

*A son approbation par le Gouvernement, il devient un guide communal d'urbanisme et est soumis aux dispositions y relatives. Ses dispositions deviennent des indications au sens de l'article D.III.5.*

*L'abrogation décidée par le conseil communal avant la date d'entrée en vigueur du Code poursuit la procédure en vigueur avant cette date. »*

Le texte est muet quant à l'hypothèse de l'élaboration d'un règlement régional qui serait en cours au moment de l'entrée en vigueur du CoDT. Cela se justifie certainement par l'absence de procédure d'élaboration entamée au niveau régional. Il était donc inutile de prévoir un régime transitoire pour les instruments régionaux.

## **III : Le champ d'application des règlements et guides d'urbanisme**

Nous distinguerons le champ d'application territorial du champ d'application matériel, en différenciant les instruments adoptés au niveau régional et communal.

### **III.1 : Le champ d'application territorial.**

Pour ce qui est des règlements régionaux d'urbanisme, l'article 77 du CWATUPE précise qu'ils sont applicables à tout le territoire de la Région wallonne, ou à une partie de ce territoire dont ils fixent les limites ou encore à telles catégories de communes ou de parties de communes qu'ils déterminent. Nous trouverons, parmi les règlements régionaux existants, des exemples pour chaque catégorie créée par l'article 77.

Ainsi, le règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les

personnes à mobilité réduite s'applique sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne<sup>83</sup>.

Le règlement général sur les bâtisses ne s'applique, quant à lui, que dans les zones protégées de certaines communes<sup>84</sup>

Et, enfin, le règlement général sur les bâtisses en site rural n'est applicable qu'aux communes figurant sur une liste arrêtée par le gouvernement<sup>85</sup> ainsi qu'à celles listées à l'article 418 du CWATUPE<sup>86</sup>.

Cette philosophie est transposée aux règlements communaux d'urbanisme. En effet, l'article 78, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du CWATUPE énonce que « *[les règlements communaux] contiennent pour l'ensemble du territoire communal, ou pour une partie de ce territoire dont ils fixent les limites : ...*<sup>87</sup> ».

Le CoDT maintient exactement le même système. En effet, les différentes parties du guide régional d'urbanisme peuvent concerner tout le territoire de la Région wallonne ou une partie de celui-ci<sup>88 89</sup>. Ce système vaut également pour le guide communal d'urbanisme.

### III. 2 : Le champ d'application matériel.

#### III. 2.1. : Le champ d'application matériel des règlements régionaux et communaux d'urbanisme.

Il s'agit de déterminer ce que peut régler un règlement d'urbanisme, c'est-à-dire sur quoi il peut porter (son objet) et de préciser les aspects qu'il peut viser (les objectifs).

Avant d'entrer dans les détails, en distinguant les deux types de règlements qui ont existé sous CWATUPE, il y a lieu de formuler une remarque générale valable pour les deux instruments.

Les dispositions contenues dans les règlements régionaux et communaux d'urbanisme sont toutes, indistinctement, des normes à valeur réglementaire<sup>90</sup>.

##### *III. 2.1.1. Les règlements régionaux d'urbanisme.*

---

<sup>83</sup> Article 414 à 415/6 CWATUPE.

<sup>84</sup> Articles 393 à 403 CWATUPE.

<sup>85</sup> Il ne doit pas nécessairement s'agir de tout le territoire d'une commune. L'exécutif peut très bien désigner un périmètre, voir p.ex., l'arrêté ministériel du 27 mai 2014 fixant le périmètre du territoire de la commune de Stoumont et complétant, en application de l'article 417 du CWATUPE, la liste des territoires communaux et parties de territoires communaux dans le périmètre desquels s'applique le règlement général sur les bâtisses en site rural (M.B., 4 août 2014).

<sup>86</sup> Articles 417 à 430 du CWATUPE.

<sup>87</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>88</sup> Article D.III, § 3, al.2 CoDT.

<sup>89</sup> La procédure d'élaboration du guide régional d'urbanisme est d'ailleurs différente s'il a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire de la Wallonie ou à une partie de ce territoire seulement. En effet, pour les guides applicables à tout le territoire régional, l'avis du pôle « aménagement du territoire » est nécessaire, alors que, si le guide régional n'a vocation à s'appliquer que sur une partie du territoire de la Région, le guide est soumis pour avis aux conseils communaux et aux commissions communales des communes dont le territoire est visé (voy. article D.III, 3, § 3. CoDT).

<sup>90</sup> Nous reviendrons plus en détail sur le caractère réglementaire des normes des règlements d'urbanisme lorsque nous aborderons ses effets.

En ce qui concerne les règlements régionaux d'urbanisme, il faut avoir égard à l'article 76.

Ces règlements régionaux peuvent<sup>91</sup> donc avoir pour objet<sup>92</sup> :

- les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol et leurs abords (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- la voirie, ses accès et ses abords (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> CWATUPE);
- les immeubles (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- les lieux de tourisme (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- les espaces et les bâtiments ouverts au public ou à usage collectif (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- les périmètres visés à l'article 40 du CWATUPE (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> CWATUPE);
- les terrains (article 76, alinéa 2 CWATUPE) ;
- les enseignes et les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les canalisations, les clôtures, les dépôts, les plantations, les modifications au relief du sol, l'aménagement d'emplacements (article 76, alinéa 3 CWATUPE).

Dans la même norme, le législateur wallon a défini ce que le gouvernement peut régler en relation avec ces objets. Les objectifs ainsi mis en avant par le décret ne sont d'ailleurs pas les mêmes pour tous les objets susceptibles d'être appréhendés par le règlement.

Ainsi, le gouvernement peut régler :

- la qualité, la conservation, la solidité, la sécurité, notamment la protection contre l'incendie et les risques naturels prévisibles, en ce compris les contraintes physiques majeures<sup>93</sup> et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- pour les seules constructions, la qualité thermique et acoustique, ainsi que leur économie d'énergie et la récupération des énergies (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- pour ce qui est des lieux de tourisme, la commodité du séjour des personnes résidant dans ces lieux, notamment par l'empêchement des bruits, poussières et émanations accompagnant l'exécution de travaux, l'interdiction de ceux-ci pendant certains jours (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- en ce qui concerne les bâtiments, l'accessibilité et l'usage par les personnes à mobilité réduite (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- la protection des périmètres visés à l'article 40 CWATUPE (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- la division et la vente en lots d'un terrain et, par rapport à cette opération, imposer au demandeur des charges techniques et financières concernant la réservation des terrains pour des espaces verts, des équipements publics et communautaires ou des constructions<sup>94</sup> (article 76, alinéa 2 CWATUPE) ;

---

<sup>91</sup> Le législateur wallon ne soumet les règlements régionaux d'urbanisme à aucun contenu obligatoire. Le gouvernement a dès lors une liberté totale d'adopter un règlement et, s'il décide de le faire, d'y régler toutes les questions qu'il juge opportunes.

<sup>92</sup> Les catégories faites par le législateur ne sont pas nécessairement étanches. Ainsi, une même chose peut très bien être l'objet de plusieurs règlements, dès lors qu'elle entre dans plusieurs catégories légales. Ainsi, un immeuble, qui se situe dans un lieu de tourisme, peut constituer une construction, tout comme un bâtiment et encore se situer dans un périmètre de protection. De cette façon, il peut être concerné par plusieurs objectifs.

<sup>93</sup> Voy. l'article 136 CWATUPE.

<sup>94</sup> Les constructions sont ici visées comme objectif de la réglementation.

- la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général et concernant notamment la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de télécommunications et l'enlèvement des immondices (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> CWATUPE) ;
- l'aménagement des emplacements destinés à la circulation, ceux relatifs au parcage des voitures en dehors de la voie publique (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 3 CWATUPE).

Conformément à l'article 84, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> du CWATUPE, le règlement d'urbanisme peut imposer un permis pour les actes et travaux non énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article, pour autant que ces actes et travaux ne soient pas exemptés de permis parce qu'ils figurent sur la liste<sup>95</sup> que le gouvernement peut élaborer en application de l'alinéa 2, § 2 du même article.

Quel que soit l'objet sur lequel le règlement porte, il doit respecter les prescriptions imposées en matière de grande voirie<sup>96</sup>. Il peut cependant, moyennant motivation, y déroger<sup>97</sup>.

La validité des règlements d'urbanisme est conditionnée par le fait, qu'ils doivent pouvoir être rattachés à leur champ d'application matériel. Cette affirmation, d'apparence claire et simple, nécessite cependant quelques développements.

En effet, les règlements d'urbanisme sont limités par l'objectif que tend à réaliser la législation sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en général (III.2.1.1.1), par la définition de l'instrument (III.2.1.1.2) ainsi que par les objets et objectifs définis à l'article 76 du CWATUPE (III.2.1.1.3). Ce sont, ce que nous appelons, les limites fonctionnelles du règlement d'urbanisme.

#### III.2.1.1.1 Première limite fonctionnelle : la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Rappelons que, même si les exceptions que connaît ce principe sont considérables, l'article 544 du Code civil consacre le principe de la liberté de la propriété individuelle, qui comporte pour le propriétaire le droit de faire de sa propriété ce qu'il veut. Les règles, qui s'écartent de ce principe, doivent nécessairement être conformes à une législation qui fonde légalement ses exceptions. Ainsi, le règlement d'urbanisme, qui n'est rien d'autre que le produit de la législation sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qui constitue aussi, comme elle, une exception à la liberté de la propriété individuelle, doit être conforme aux objectifs<sup>98</sup> de la législation qui lui sert de base. Autrement dit, il n'est

<sup>95</sup> Voy. article 262 CWATUPE.

<sup>96</sup> Il s'agit essentiellement de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes (*M.B.*, 5 août, 1956), de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes (*M.B.*, 29 juin 1958) et des prescriptions en matière d'alignement (pour un commentaire complet, voy., D. LAGASSE, « Les domaines public et privé- La voirie », *P.U.B.*, 1996/1997, p. 148 à 160).

<sup>97</sup> L'article 77, al. dernier ne précise pas les conditions dans lesquelles le règlement peut déroger aux prescriptions en matière de grande voirie. Cela ne veut cependant pas dire que le règlement d'urbanisme peut, sans respecter aucune condition de fond et de forme, déroger à ces prescriptions. En effet, le Conseil d'État a, en application des articles 110 à 114 du CWATUPE, échafaudé ce que l'on peut appeler le droit commun des dérogations. Ainsi, à défaut de critères énoncés par l'article 77, il y a lieu d'appliquer à ce cas de figure les conditions générales applicables aux dérogations. Nous y reviendrons ultérieurement.

<sup>98</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE, la législation sur l'aménagement du territoire doit rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.

pas concevable que le règlement d'urbanisme réglemente quelque chose qui ne fait pas partie de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ou soit étranger à ses objectifs<sup>99</sup>.

L'article 1, § 3 CWATUPE, mentionne d'ailleurs expressément que l'aménagement du territoire et l'urbanisme se réalisent par des règlements régionaux d'urbanisme et des règlements communaux d'urbanisme.

Un règlement d'urbanisme doit donc être conforme aux objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE. Notons cependant que l'impact pratique de la frontière ainsi tracée paraît très limité. En effet, d'une part, les objectifs mis en avant par l'article premier du CWATUPE sont très larges et d'autre part, le règlement d'urbanisme est, en Région wallonne, également limité par les objets et objectifs repris à l'article 76 du CWATUPE. Or, ces derniers constituent tous des éléments qui peuvent être pris en considération, en application de l'article 1<sup>er</sup> du même code, dans la réglementation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de sorte que, si le règlement d'urbanisme est conforme à l'article 76, il le sera nécessairement à l'article 1<sup>er</sup> <sup>100</sup>. Le véritable contrôle qu'il faudra effectuer en Région wallonne est de vérifier si les objets et objectifs renseignés à l'article 76 sont conformes aux objectifs contenus dans l'article 1<sup>er</sup>. Si tel n'était pas le cas, les objets et objectifs résultant de l'article 76, alinéa 2 seraient, tout comme les règlements qui seraient pris sur leur fondement, d'une constitutionnalité douteuse.

#### III.2.1.1.2 : Deuxième limite fonctionnelle : la définition du règlement d'urbanisme.

Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR définissent le règlement régional d'urbanisme « *comme l'ensemble des dispositions adoptées par le gouvernement régional wallon relatives à l'aspect et aux normes de construction, esthétique, équipement des bâtiments, ouvrages ou travaux soumis à la police d'urbanisme* »<sup>101</sup>.

Même si, comparés aux anciens règlements de bâtisses, les règlements d'urbanisme ne se limitent pas aux terrains bâtis<sup>102</sup>, ils ne peuvent cependant porter que sur des « *opérations*

---

<sup>99</sup> Voy. l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE.

<sup>100</sup> Signalons que les choses se présentent un peu différemment en Région Bruxelles - capitale. En effet, l'article 88 du COBAT stipule que les règlements d'urbanisme peuvent « *notamment* » concerner les objets qu'il détermine et poursuivre les objectifs qu'il spécifie. Face à un tel champ d'application, potentiellement illimité, il peut être intéressant de confronter le règlement d'urbanisme avec les objectifs contenus dans l'article 2 du COBAT.

<sup>101</sup> Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « commentaire des articles 76 à 83 » *op. cit.*, p. 79.

<sup>102</sup> Cass., 1<sup>er</sup> février 1985, *Pas.*, 1985, I, p.654.

*matérielles de construction et des actes et travaux assimilés* »<sup>103</sup>. Un règlement d'urbanisme, qui dépasserait le cadre ainsi défini, doit être considéré comme illégal<sup>104</sup>.

### III.2.1.1.3 Troisième limite fonctionnelle : la conformité du règlement à l'article 76 CWATUPE.

Le règlement d'urbanisme doit donc être conforme aux objets et objectifs indiqués à l'article 76 du CWATUPE. C'est ce que J.-M. SECRETIN appelle « *le principe de spécialité du règlement d'urbanisme* »<sup>105</sup>. Il est par conséquent extrêmement important de pouvoir circonscrire ces objets et objectifs.

Généralement, on présente les choses en ce sens que l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup> du CWATUPE indique les objectifs que les règlements d'urbanisme doivent poursuivre et que l'alinéa 3 de la même disposition énonce les objets sur lesquels ils peuvent porter<sup>106</sup>. À vrai dire, même si cela ne semble pas encore avoir posé de problèmes en doctrine et en jurisprudence, l'articulation entre ces deux alinéas du CWATUPE ne nous paraît pas évidente. En effet, loin de se contenter d'énoncer les objectifs que doit rencontrer un règlement d'urbanisme, l'article 76 alinéa 1<sup>er</sup> définit aussi les objets sur lesquels doivent porter les objectifs. Ainsi, le règlement d'urbanisme peut assurer, par exemple, la salubrité, la conservation, ... (objectifs) des constructions et des installations (objets) ou la protection (objectif) d'un ou de plusieurs périmètres (objets) visés à l'article 40 CWATUPE. Nous pourrions faire l'exercice pour tous les cas de figure réglementés par l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup> du CWATUPE. À partir du moment où cette disposition règle les objectifs que doit poursuivre le règlement ainsi que les objets sur lesquels il doit porter, ne faut-il pas se poser la question de savoir à quoi sert l'article 76, alinéa 3 du CWATUPE ?

En effet, l'alinéa 3 ne définit pas les objectifs à atteindre par le règlement d'urbanisme. On objectera qu'il suffit de se référer à l'alinéa 1<sup>er</sup>, pour connaître les aspects de l'objet que le règlement pourra régler. Il est effectivement possible de rattacher les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les canalisations, les clôtures ainsi que les constructions et installations se trouvant au-dessus et en dessous du sol à des catégories qui sont reprises à l'alinéa 1<sup>er</sup> et donc de leur appliquer les objectifs qui y sont énoncés. Cela ne nous paraît cependant impossible pour ce qui concerne les modifications au relief

---

<sup>103</sup> C.E., 23 novembre 1993, *Dufour*, n° 44.967, Amén., 1994, p. 59 et note de F. JONGEN, « *le règlement général sur les bâtisses des périmètres protégés* », cité par Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « commentaire des articles 76 à 83 *op. cit.*, p. 81.

<sup>104</sup> Que l'on ne se trompe cependant pas. La limite fonctionnelle du règlement résultant de sa définition est étroitement liée à celle résultant des objets et objectifs décrits à l'article 76 du CWATUPE. En effet, la définition du règlement d'urbanisme dépend du contenu que le législateur compétent veut bien lui donner. Supposons que, dans le cadre d'une réforme, le législateur wallon décide de permettre au guide de définir la localisation d'un immeuble. Nous verrons qu'actuellement, cela n'est pas possible, mais qu'en serait-il si un décret le prévoyait ? Localiser un immeuble n'entre pas dans la définition du règlement d'urbanisme que la jurisprudence et la doctrine proposent. Est-ce à dire qu'un guide, qui détermine l'endroit où doit être localisé un immeuble en application d'une habilitation législative expresse, serait illégal, parce que contraire à l'essence même de l'instrument employé ? Nous ne le pensons pas ! En effet, la définition du règlement d'urbanisme n'a rien d'à ce point essentiel que le législateur wallon ne pourrait la modifier, sauf à considérer qu'une telle démarche serait anticonstitutionnelle. Certes, le règlement d'urbanisme entrerait en conflit avec d'autres instruments mis en place par le code, mais, au-delà du fait que le règlement (et le guide) actuel(s) entre(nt) aussi dans des conflits similaires, tous ces conflits peuvent être réglés, en prévoyant une hiérarchie entre eux.

<sup>105</sup> J.-M. SECRETIN, « Les règlements d'urbanisme », *op. cit.*, , p. 62.

<sup>106</sup> P. NIHOUL, « Les règlements d'urbanisme », in v° Urbanisme et environnement, *R.P.D.B.*, Compl. t, X, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 237 à 244 et Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « commentaire des articles 76 à 83 *op. cit.*, p. 81.

du sol, les dépôts et les plantations. Ces objets ne seraient alors limités que par les objectifs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ainsi que par la définition du règlement !

On pourrait aussi penser que les objets cités à l'article 76, alinéa 3 ne seraient pas limités par les objectifs visés au 1<sup>er</sup> alinéa de la même disposition. Cette interprétation ne convainc toutefois pas davantage, puisque plusieurs objets, tels que les constructions et les installations, sont visés par les 2 normes. En effet, si l'on s'en tient à l'exemple des installations et constructions, à quoi bon limiter le champ des règlements à des questions de salubrité, de conservation, de solidité et de sécurité, si par la suite, il était permis de tout faire, pour autant que ce soit conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ainsi qu'à la définition du règlement ?

Il nous semble que pour une lecture cohérente de ces dispositions, il faut combiner les 2 interprétations que nous avons proposées, même si, et nous en sommes parfaitement conscients, il n'existe aucune assise légale pour une telle interprétation combinée.

Ceci nous amène à considérer que les objets contenus dans l'alinéa 3, qui peuvent être rattachés à une catégorie de l'alinéa 1<sup>er</sup><sup>107</sup>, doivent être réglementés conformément aux objectifs définis par cette disposition.

Les autres objets<sup>108</sup>, à défaut de pouvoir leur assigner des objectifs, ne doivent être conformes qu'à la définition du règlement d'urbanisme et aux objectifs généraux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme énoncés à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE.

### *III. 2.1.2 Les règlements communaux d'urbanisme.*

En vertu de l'article 78, alinéa 1<sup>er</sup> CWATUPE, les règlements communaux d'urbanisme complètent, le cas échéant, les prescriptions des règlements régionaux d'urbanisme sans pouvoir y déroger. Dans la mesure où le conseil communal se borne à édicter un règlement qui ne fait que compléter le règlement supérieur, le champ d'application matériel de ce règlement communal est bien évidemment calqué sur celui qu'il complète.

Mais, nous l'avons vu, un règlement communal peut très bien être adopté sans qu'un règlement régional n'existe.

L'article 78, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa du CWATUPE crée une symétrie entre les règlements régionaux et communaux. Ainsi, ces derniers peuvent porter sur tout ce sur quoi peuvent porter leurs homologues régionaux.

Notons que, dans la mesure où l'article 84, § 2, alinéa § 1<sup>er</sup> du CWATUPE ne fait aucune distinction selon le niveau de pouvoir duquel le règlement d'urbanisme émane, il faut conclure que les règlements communaux d'urbanisme peuvent, dans les mêmes conditions que leurs homologues régionaux, imposer un permis d'urbanisme pour des actes et travaux.

Contrairement aux règlements régionaux, les règlements communaux sont soumis à un contenu minimum obligatoire. En effet, ils doivent contenir au moins une des prescriptions suivantes :

- en ce qui concerne tant les bâtiments principaux que secondaires, les prescriptions relatives à l'implantation, à la hauteur et aux pentes des toitures, aux matériaux d'élévation et de couverture, ainsi qu'aux baies et ouvertures ;

---

<sup>107</sup> Il s'agit des constructions et installations au-dessus et en dessous du sol, des enseignes, des dispositifs de publicité et d'affichage, des antennes, des canalisations et des clôtures.

<sup>108</sup> Les plantations, les dépôts et les modifications au relief du sol.

- pour la voirie et les espaces publics, les prescriptions relatives au gabarit, au mode de revêtement, au traitement du sol, au mobilier urbain, aux plantations, au parcage des véhicules, aux enseignes et procédés de publicité ainsi qu'aux conduites, câbles et canalisations.

En résumé, le règlement communal d'urbanisme peut avoir le même contenu que le règlement régional d'urbanisme, il a cependant un contenu minimum obligatoire et, si un règlement régional règle la matière, il ne peut pas déroger à celui-ci, mais seulement le compléter.

De ce fait, tous les commentaires que nous avons pu exprimer à propos du champ d'application matériel des règlements régionaux d'urbanisme, s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux règlements communaux d'urbanisme.

### III.2.1.3 Applications jurisprudentielles.

Même si quelques hésitations quant à l'articulation exacte entre les articles 76, alinéa 1<sup>er</sup> et 3 du CWATUPE ont pu être émises, le principe demeure, les règlements d'urbanisme sont limités par leurs objets et objectifs. Ce principe est illustré par une abondante jurisprudence du Conseil d'État.

Ainsi, à propos d'un règlement communal d'urbanisme adopté par la ville de Mouscron, qui prévoyait que l'occupation des parties arrières ne peut être admise que si elles sont affectées au commerce, le Conseil d'État a jugé que :

*« Considérant qu'il ressort de ces dispositions (les articles 78, § premier et 82, alinéa 2 du CWATUPE) que les règlements communaux d'urbanisme ne peuvent comporter des prescriptions graphiques ni régler la destination des zones, l'affectation ou la localisation des constructions, à peine d'entrer en contradiction avec les plans d'aménagement [...]. Considérant que quand elle prévoit que l'occupation des parties arrières ne peut être admise que si elles sont affectées au commerce, la disposition en cause du règlement communal d'urbanisme viole, non seulement, l'article 78 du CWATUPE, mais aussi le plan de secteur de Mouscron-Comines qui inscrit les lieux en zone d'habitat »*<sup>109</sup>.

Il est donc interdit au règlement communal de déterminer l'affectation d'une construction ou de régler la destination des zones.

A propos du règlement général sur les bâtisses de la commune de Schaerbeek, il a été jugé que :

*« Un règlement communal sur les bâtisses ne peut pas porter sur l'affectation, la destination ou l'utilisation d'un bâtiment ; que l'article 23, 2° [de ce] règlement général est illégal et ne peut être appliqué »*<sup>110</sup>.

Relativement à un règlement d'urbanisme adopté par la commune de Frameries, qui règle la densité d'occupation des parcelles, en prévoyant qu'elles ne pouvaient comporter que des habitations d'ordre ouvert de type « villas » au milieu de la parcelle entourée de jardins, le Conseil d'État a jugé que :

*« Considérant que cette disposition ne déroge pas à l'affectation prévue par le plan de secteur ni à l'utilisation de la zone prévue par celui-ci ; qu'elle se contente de préciser, pour une partie du territoire de la commune, que l'implantation des habitations doit se faire en ordre ouvert de manière à aboutir à des quartiers de type résidentiel de faible densité ; qu'en limitant la densité d'occupation au sol des bâtiments, le règlement*

<sup>109</sup> C.E. 25 mars 2002, MEILI, n° 105.088.

<sup>110</sup> C.E., 6 décembre 2010, COURGOUTELIS, n° 209.541.

*communal d'urbanisme ne fait qu'édicter des règles complémentaires d'urbanisation qui n'entrent pas en contradiction avec l'affectation prévue au plan de secteur »<sup>111</sup>.*

Nous avons exposé que le règlement d'urbanisme peut, sous certaines conditions, soumettre des actes et travaux à un permis d'urbanisme. La question s'est posée, de savoir si, à supposer les conditions d'application de l'article 84, § 2, alinéa 1er réunies, le pouvoir de l'autorité, qui adopte le règlement, est illimité<sup>112</sup> ou, si par contre, il est circonscrit au champ d'application matériel des règlements d'urbanisme, de sorte que le règlement ne peut exiger un permis que pour les actes et travaux en lien avec les objets sur lesquels il peut porter et les objectifs qu'il tend à atteindre<sup>113</sup> ? Dans la mesure où, à l'avenir, le guide ne pourra plus soumettre des actes et travaux à un permis, nous n'entrerons pas dans la controverse.

Nous pourrions ainsi multiplier les exemples. On trouve d'ailleurs, dans la contribution de P. NIHOUL<sup>114</sup>, un inventaire très complet de ce qu'un règlement d'urbanisme peut régler et de ce qu'il lui est interdit d'appréhender. Parmi ce qui relève des règlements d'urbanisme, cet auteur cite les dispositions relatives :

- à la suppression des cours au rez-de-chaussée pour les grands établissements commerciaux<sup>115</sup> ;
- aux travaux d'ouverture de tranchées dans la voie publique, opération dont dépendent la pose, l'entretien et la modification des canalisations<sup>116</sup> ;
- à la construction obligatoire de galeries techniques regroupant les installations visées à l'occasion de l'établissement de nouvelles voiries ou de la transformation de voiries existantes<sup>117</sup> ;
- à la fixation de règles relatives à la hauteur des constructions<sup>118</sup> ;
- à la protection des arbres et des plantations<sup>119</sup> .

Le même auteur cite<sup>120</sup>, à titre d'exemples de règlements, dans lesquels leur auteur a outrepassé ses compétences :

- les dispositions relatives à l'exploitation ordinaire de parcelles boisées situées en dehors du cadre des constructions, des installations et de leurs abords<sup>121</sup> ;
- la disposition qui prévoit que, dans les cas qu'elle détermine, la délivrance du permis peut être subordonnée à des engagements, qui garantissent le relogement, dans

---

<sup>111</sup> C.E., 31 mars 2010, *DENEYER*, n° 202.696.

<sup>112</sup> En ce sens, F. HAUMONT, « Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme », *Rev. Dr. Com.*, 1994/1, p. 5.

<sup>113</sup> En ce sens, VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions*, *op. cit.*, pp. 295.

<sup>114</sup> P. NIHOUL, « Les règlements d'urbanisme », *op. cit.*, pp. 237 à 243.

<sup>115</sup> C.E., 28 juin 1968, *BREWAEYS*, n° 13.095.

<sup>116</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157.

<sup>117</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157.

<sup>118</sup> C.E., 17 janvier 1979, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 19.371.

<sup>119</sup> C.E., 6 mars 1980, *Agglomération bruxelloise*, n° 20.157.

<sup>120</sup> P. NIHOUL, « Les règlements d'urbanisme », *op. cit.*, pp. 242 à 243.

<sup>121</sup> Liège, 12 décembre 1985, *Amén.*, 1986, p. 111.

des conditions financières et sociales équitables, des habitants dont l'évacuation est nécessaire<sup>122</sup> ;

- la disposition qui charge une autorité de recenser les logements inoccupés et oblige certains propriétaires à les déclarer<sup>123</sup> ;
- la disposition qui entend constater et sanctionner l'attitude par laquelle un propriétaire provoque volontairement l'inoccupation et le dépérissement d'un immeuble, en vue de permettre la spéculation immobilière<sup>124</sup> ;
- la disposition qui attribue à l'autorité communale, lors de la délivrance des permis, le pouvoir d'émettre un avis conforme sur les dérogations aux règlements sur la bâtisse<sup>125</sup> à consentir ;
- la disposition qui prescrit, pour l'introduction des demandes de permis, l'emploi de formulaires spéciaux, dont le contenu et la présentation diffèrent des formulaires annexés aux arrêtés ministériels pris en exécution de la loi du 29 mars 1962, ceux-ci s'appliquant également aux demandes de permis relatives aux actes et travaux, pour lesquels un permis est requis en vertu d'un règlement sur la bâtisse<sup>126</sup> ;
- la disposition qui impose des avis d'alignement en matière de voirie, préalablement à la délivrance des permis et le respect par ceux-ci des conditions qui sont émises<sup>127</sup> ;
- la disposition qui impose l'avis favorable d'une commission de concertation, préalablement à la délivrance d'un permis<sup>128</sup> ;
- la disposition qui définit les éléments constitutifs du mécanisme légal de péremption des permis, tels que la portée de la notion de « commencement des travaux » et qui ajoute une hypothèse d'application de ce mécanisme, à savoir « l'abandon du chantier pendant plus d'un an »<sup>129</sup> ;
- la disposition qui détermine les peines dont est assorti un règlement d'urbanisme<sup>130</sup> ;
- la disposition qui entend régler, en tout ou en partie, les rapports de droit entre le gestionnaire de la voirie et le titulaire d'une permission ou d'une concession de voirie à l'occasion de la création de nouvelles voiries ou de la transformation des voiries existantes<sup>131</sup> ;

### III. 2.2. : Le champ d'application matériel des guides régionaux et communaux d'urbanisme.

#### *III. 2.2.1 : Le guide régional d'urbanisme.*

Tout comme le CWATUPE, le CoDT détermine les objectifs et objets de l'instrument régional. Nous comparerons les textes des deux codes et mettrons en exergue les différences qui peuvent exister (III. 2.2.1.3). Ensuite, nous aborderons les limites que

---

<sup>122</sup> C.E., 1<sup>er</sup> décembre 1977, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 18.606.

<sup>123</sup> C.E., 1<sup>er</sup> décembre 1977, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 18.607.

<sup>124</sup> C.E., 1<sup>er</sup> décembre 1977, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 18.607.

<sup>125</sup> C.E., 21 décembre 1978, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 19.333.

<sup>126</sup> C.E., 17 janvier 1979, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 19.371.

<sup>127</sup> C.E., 17 janvier 1979, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 19.371.

<sup>128</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157.

<sup>129</sup> C.E., 17 janvier 1979, *VILLE DE BRUXELLES*, n° 19.371.

<sup>130</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157.

<sup>131</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157.

connaît le champ d'application matériel du guide (III. 2.2.1.4). Contrairement aux règlements régionaux d'urbanisme qui ne contenaient que des normes à valeur réglementaire, le guide régional comporte des normes et des indications. Nous exposerons ce sur quoi elles portent (III. 2.2.1.2). Le législateur wallon a inséré dans le CoDT un lien entre le schéma de développement du territoire et les guides. Nous entamerons le présent exposé par l'examen de la disposition qui l'institue (III. 2.2.1.1).

### III. 2.2.1.1 Le lien entre le schéma de développement du territoire et le guide d'urbanisme.

L'article D.III, 1, alinéa 2 CoDT énonce que « *le guide régional d'urbanisme décline, pour la Wallonie ou pour une partie de son territoire dont il fixe les limites, les objectifs de développement du territoire du schéma de développement du territoire en objectifs d'urbanisme, par des indications et des normes, en tenant compte, le cas échéant, des spécificités du ou des territoires sur lesquels il porte* ».

Prise à la lettre, cette disposition contient assurément une habilitation législative très large. En effet, si l'on s'en tient à cette seule disposition, on pourrait croire que le futur guide régional pourra régler toutes les questions urbanistiques, dès lors qu'il décline les objectifs de développement du SDT. Autrement dit, le guide ne serait plus, d'une façon plus ou moins large, lié à l'acte de construire, ce qui aurait pour conséquence qu'il pourrait, contrairement aux règlements, déterminer, par exemple, l'affectation des zones ou des immeubles.

Tel n'est cependant pas le cas, le guide régional reste circonscrit aux objets et objectifs visés par l'article D.III. 2. En effet, il ne ressort d'aucun passage des travaux préparatoires que le législateur aurait voulu étendre le champ d'application du guide au-delà de l'acte de construire au sens large.

Nous verrons ultérieurement que l'on pourrait, à la lecture de cette disposition, y déceler une limite supplémentaire au champ d'application matériel du guide.

### III. 2.2.1.2 Le guide d'urbanisme, un instrument hybride.

L'article D.III., 1 CoDT annonce la couleur. Le guide contient des règles nommées « indications » et des dispositions appelées « normes ». À l'article D.III, 2 du même code, le législateur détermine les dispositions du guide qui constituent des indications et celles qui sont des normes.

Sont qualifiées d'indications, les règles portant sur :

la conservation, la volumétrie et les couleurs, les principes généraux d'implantation des constructions et installations au-dessus et en dessous du sol, la conservation, le gabarit et l'aspect des voiries et des espaces publics, les plantations, les modifications du relief du sol, l'aménagement des abords des constructions, les clôtures, les dépôts, l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules, les conduites, câbles et canalisations non enterrés, le mobilier urbain, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, et les mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol.

Seront qualifiées de normes, les règles qui concernent :

les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur naturel ou à une contrainte géotechnique majeure au sens de l'article D.IV.57, l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les personnes à mobilité réduite, la qualité acoustique des constructions, dont celles situées dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports régionaux, et, en ce qui concerne les zones

protégées de certaines communes en matière d'urbanisme dont le Gouvernement fixe les limites, celles qui portent sur les points 1°, 2°, 4°, 8° et 11° du paragraphe 1<sup>er</sup>.

Nous analyserons ultérieurement les conséquences qui résultent du fait qu'une disposition est qualifiée de norme ou d'indication. Dans le cadre de cette analyse, nous évoquerons également les problèmes qui peuvent survenir, en raison de son caractère hybride, dans le maniement du guide.

Il n'est pas possible de déterminer un critère abstrait qui aurait guidé le législateur dans sa décision de différencier les règles. Il faut donc admettre, qu'il s'agit d'un choix politique de renforcer le rôle de certaines dispositions, qui lui tiennent particulièrement à cœur et desquelles on ne peut dès lors que moins aisément se départir.

### III. 2.2.1.3 Les objets et objectifs du guide régional d'urbanisme.

Nous avons exposé que les auteurs considèrent en général que le CWATUPE distinguait clairement entre les objectifs (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>) et les objets (article 76, alinéa 3) du règlement.

Le CoDT ne recourt plus à des dispositions différentes pour énoncer les objets et objectifs du guide. Il les énonce tous, les uns et les autres, à l'article D.III, 2.

Même si ce qui existait sous CWATUPE se retrouve en grande partie dans cet article, il y a néanmoins des différences.

En ce qui concerne les constructions et installations au-dessus et en dessous du sol, les objectifs de beauté, salubrité et solidité ont disparu. Le législateur a, par contre, ajouté les objectifs de volumétrie, couleurs et principes généraux d'implantation<sup>132</sup>.

Ces objectifs se substituent au concept de beauté, jugé trop subjectif<sup>133</sup>.

S'agissant de l'objectif de solidité, nous pensons que celui-ci pourrait être appréhendé au moyen des règles de conservation.

Le seul objectif entièrement sacrifié par le nouveau décret est donc celui de la salubrité des constructions et installations.

La référence aux abords des installations, des constructions et des voiries a été supprimée. Le texte ne vise plus que l'aménagement des seuls abords des constructions<sup>134</sup>. Il faut en déduire que le guide ne pourra plus concerner que les abords des constructions et qu'il ne pourra dorénavant plus régler les abords des installations et des voiries. La possibilité de régir les abords des constructions n'est plus liée au moindre objectif.

Si jadis le règlement pouvait contenir des dispositions de nature à assurer la sécurité des installations et constructions, notamment leur protection contre l'incendie et des risques naturels prévisibles, en ce compris les contraintes physiques majeures visées à l'article 136, aujourd'hui, le guide régional peut comprendre les règles sur les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur, naturel ou à une contrainte géotechnique majeure au sens de l'article D.IV. 57 CoDT<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 1° CoDT.

<sup>133</sup> *Doc., parl. w., sess. 2013-2014, n° 942/327ter, 324.*

<sup>134</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 5° CoDT.

<sup>135</sup> Article D.III, 2, § 2, 1° CoDT.

Même si le libellé de ces deux objets se ressemble fort, il échet cependant de noter, que, sous CWATUPE, le règlement pouvait contenir des dispositions destinées à assurer la sécurité des installations et constructions, qui pouvaient notamment porter sur la protection contre l'incendie et les risques énumérés à l'article 136.

Sous CoDT, la sécurité, en tant qu'objectif général, a disparu. Il en résulte que le futur guide ne pourra plus régler, en général, cet aspect des installations et des constructions. Il devra se limiter aux points spécifiques prévus par le législateur. C'est en ce sens que les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur, naturel ou à une contrainte géotechnique majeure au sens de l'article D.IV.57 peuvent certainement contenir des mesures de sécurité.

Nous constatons également que là où le CWATUPE évoquait des « *dispositions* » en lien avec la protection contre l'incendie et les risques énumérés à l'article 136, le CoDT se réfère à des « *conditions* ». A priori, cette notion paraît moins large. En effet, en droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, la condition a un sens très précis. Il s'agit de charges qui sont techniquement indispensables à la bonne réalisation d'un projet. De ce fait, ce que le guide régional peut, selon nous, prévoir, ce sont des conditions que l'autorité, qui délivre le permis ou le certificat d'urbanisme n°2, doit obligatoirement imposer.

Tout comme les dispositions de sécurité, ces conditions de sécurité sont nécessairement limitées à leur objet décretaal, à savoir « *accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur naturel ou à une contrainte géotechnique majeure au sens de l'article D.IV, 57* ». Mais elles nous paraissent également être circonscrites par le régime juridique<sup>136</sup> qui s'applique aux conditions urbanistiques. Le guide qui prévoit de telles conditions doit donc respecter ce régime juridique et pourra faire l'objet d'un contrôle de conformité par rapport à celui-ci<sup>137</sup>.

Quant aux voiries et aux espaces publics, le législateur a abandonné les objectifs de salubrité, de sécurité, de viabilité et de beauté pour ceux de leurs gabarit et aspect<sup>138</sup>. Même si le sujet traité est assez semblable à ce que prévoyait l'article 76, § 1er, 2° CWATUPE, il s'impose de constater que le concept de beauté a été sacrifié pour des concepts moins larges et, sans doute, moins subjectifs.

Le CoDT ne contient pas d'équivalent aux articles 76, alinéa, 1er, 3° (la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général), 4° (la commodité du séjour des personnes résidant dans des lieux de tourisme) et 7° (les périmètres de protection) CWATUPE.

En ce qui concerne la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général, on pourrait penser que le gouvernement peut pallier à cette absence par l'habilitation générale qui lui est donnée de régler les conduites, câbles et canalisations. Ceci n'est cependant pas évident, parce que le pouvoir du gouvernement est limité aux conduites,

---

<sup>136</sup> Les conditions doivent avoir un objet limité et être précises (C.E., 11 mars 1998, *PIRET ET PASSELECOQ*, n° 72.398), elles ne peuvent, sauf quand il n'y a que de modifications minimales, imposer le dépôt de plans modificatifs postérieurement à la délivrance du permis (C.E., 28 septembre 2001, *COMMUNE DE WATERMAEL-BOITSFORT*, n° 99.256), elles ne peuvent pas renvoyer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépendrait d'un tiers ou d'une autre autorité (C.E., 15 avril 1999, *VANDEBEECK*, n° 79.803,) elles doivent rester accessoires, et, enfin, il leur est interdit de modifier l'objet initial de la demande (C.E., 1<sup>er</sup> décembre 2009, *KRINS E.A.*, n° 198.422).

<sup>137</sup> Nous détaillerons par la suite les possibilités d'intenter un recours contre le guide.

<sup>138</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 2° CoDT.

câbles et canalisations non enterrés<sup>139</sup>. Dans la mesure où la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général se réalise, en principe, sous le sol, cette disposition ne peut pallier totalement à la suppression de l'article 76, § 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> CWATUPE.

Dès lors que le guide pourra régler la qualité acoustique des constructions<sup>140</sup>, il subsiste une possibilité de prendre des mesures sur un aspect bien spécifique de la commodité du séjour des personnes résidant dans les lieux de tourisme. Comparé à ce qui existait auparavant, il ne s'agit là que de fort peu de chose.

Ont également été omises de la liste, la qualité thermique des constructions, les économies d'énergie et la récupération des énergies. La qualité acoustique des constructions peut continuer à être visée par le guide<sup>141</sup>. Le législateur a cru nécessaire de préciser que parmi les constructions visées, figurent celles situées dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports régionaux.

Les canalisations ont été maintenues, cependant, alors que les règlements pouvaient porter sur les canalisations en général, le législateur précise dans le nouveau code, que le guide ne peut concerner que les canalisations non enterrées<sup>142</sup>.

Différents objets nouveaux peuvent désormais être réglés, à savoir, les conduites et les câbles non enterrés<sup>143</sup>, le mobilier urbain<sup>144</sup> et les zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme dont le gouvernement fixe les limites<sup>145</sup>.

Quant aux zones protégées, il semble que le législateur a voulu maintenir la protection résultant du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme. Ainsi, comme par le passé, le guide pourra porter sur les aspects de construction au sein des zones protégées, lesquelles continueront à être déterminées par le gouvernement.

Se pose la question de savoir, si le gouvernement peut, dans ces zones, régler toutes les questions possibles et imaginables, dès lors qu'elles relèvent de la police de l'aménagement et du territoire et de la définition du guide d'urbanisme? Nous ne le pensons pas. Il nous paraît que le gouvernement ne peut régler que les objets et objectifs énoncés à l'article D.III, 2 CoDT. En effet, en ce que cet article détermine, par rapport à la liste qu'il contient, quelles dispositions relatives aux zones protégées de certaines communes seront des normes, le législateur crée un lien explicite entre ce relevé et les zones. Certes, cela n'exclut pas l'interprétation inverse. En effet, on pourrait concevoir que le législateur s'est simplement borné à déterminer quelles règles du guide, en rapport avec les zones protégées, seront des normes. Si l'on adhère à cette façon de voir les choses, cela signifie que le gouvernement pourrait, dans les zones protégées des communes, régler, par exemple, la beauté des installations et des constructions, alors que ce critère a été jugé trop subjectif. Cela ne nous paraît pas correspondre à l'intention du législateur. Nous pensons donc que les règles que le gouvernement édicte pour les zones

---

<sup>139</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup> CoDT.

<sup>140</sup> Article D.III, 2, § 2, 3<sup>o</sup> CoDT.

<sup>141</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> CoDT.

<sup>142</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup> CoDT.

<sup>143</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup> CoDT.

<sup>144</sup> Article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup> CoDT.

<sup>145</sup> Article D.III, 2, § 2, 4<sup>o</sup> CoDT.

protégées de certaines communes sont nécessairement liées aux objets et objectifs prévus à l'article D.III, 2 CoDT.

En guise de conclusion, s'agissant des objets et objectifs du guide, nous constatons que, même s'il existe assurément des modifications, la reformulation, que nous venons d'examiner, ne va pas fondamentalement changer les choses.

Le CoDT se démarque plus radicalement de son prédécesseur, en ce qu'il n'habilite plus le gouvernement à imposer un permis pour certains actes et travaux<sup>146</sup>.

De plus, le CoDT ne contient aucun équivalent au dernier alinéa de l'article 76 du CWATUPE. Celui-ci prévoyait que les règlements respectent, sous la réserve d'une éventuelle dérogation, les prescriptions imposées en matière de grande voirie. Selon nous, cela n'implique cependant pas que le guide régional ne doit pas respecter les prescriptions imposées en matière de grande voirie, bien au contraire. Nous pensons que cette modification est, en grande partie, la conséquence du statut hybride du guide. En effet, les règles à valeur indicative doivent nécessairement respecter les prescriptions en matière de grande voirie, ces dernières ayant force réglementaire. Ainsi, ce qui est en réalité supprimé, ce n'est pas que la réglementation en matière de grande voirie doit être respectée, mais la possibilité d'y déroger.

La situation se présente différemment pour ce qui concerne les normes du guide. Dans la mesure où le décret n'interdit plus de porter atteinte aux prescriptions en matière de grande voirie, il y a lieu de considérer que l'auteur des normes du guide n'est pas contraint de respecter les règles en matière de grande voirie, à tout le moins si elles relèvent du même rang hiérarchique. En fonction de ce sur quoi les normes du guide porteront, les conflits entre les prescriptions en matière de grande voirie et les règles à valeur normative du guide devraient cependant demeurer exceptionnels<sup>147</sup>.

#### III.2.2.1.4 : Les limites fonctionnelles du guide régional d'urbanisme.

Tout comme pour les règlements, la validité du guide est conditionnée par le fait qu'il doit pouvoir être rattaché à son champ d'application matériel.

Comme ses prédécesseurs, le guide est ainsi limité par les objectifs que tend à réaliser la législation sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, par la définition de l'instrument de même que par les objets et objectifs définis à l'article D.III, 2 CoDT.

A ce propos, se pose la question suivante : le législateur n'a-t-il pas, par le biais de l'article D.III, 1, introduit une limite supplémentaire au champ d'application des guides ?

##### III.2.2.1.4.1 : Première limite fonctionnelle : la législation relative au développement territorial (à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

Ce qui valait pour son prédécesseur, est également valable pour le guide. Il n'est pas concevable qu'il réglemente quelque chose qui ne fait pas partie du développement du territoire, tel qu'il est défini à l'article D.I, 1, § 1<sup>er</sup> CoDT. Le guide doit donc contribuer à assurer un développement durable et attractif du territoire, étant entendu qu'il rencontre

---

<sup>146</sup> En ce qui concerne les anciens règlements communaux prévoyant l'obligation de soumettre des actes et travaux à permis, l'article D.III., 16 CoDT prévoit cependant : « *Le conseil communal décide de confirmer la soumission à permis en application des règlements communaux existants des actes et travaux non visés à l'article D.IV.4 dans un délai de douze mois de l'entrée en vigueur du Code. À défaut, cette obligation est abrogée* ».

<sup>147</sup> Sauf pour les normes applicables dans les zones protégées des communes. Leur champ normatif est, en effet, plus large que celui des autres dispositions du guide. Ainsi, il est, par exemple, aisément concevable que les normes, qui régissent dans ces zones la conservation, le gabarit et l'aspect des voiries, portent atteinte aux prescriptions imposées en matière de grande voirie.

ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale. Le § 2 de la même disposition désigne d'ailleurs expressément le guide régional d'urbanisme<sup>148</sup> (et son homologue communal)<sup>149</sup> comme des outils servant à atteindre les objectifs de développement du code.

Le guide régional doit donc être conforme à l'article D.I, 1, § 1<sup>er</sup> CoDT. Pour les raisons que nous avons précédemment indiquées à propos du règlement régional d'urbanisme, la portée pratique de cette restriction paraît très limitée<sup>150</sup>.

#### III.2.2.1.4.2 : Deuxième limite fonctionnelle : la définition du guide d'urbanisme.

Comme dans le CWATUPE, on cherchera, en vain, dans le CoDT une définition abstraite du guide. Il n'est défini que par ce à quoi il sert et par le contenu qu'il doit revêtir.

Nous venons de démontrer que ces éléments n'ont pas fondamentalement changé par rapport à ce qu'ils étaient avant l'entrée en vigueur du CoDT. Nous pensons dès lors que la définition du règlement régional d'urbanisme que proposent Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR convient aussi parfaitement pour définir le guide<sup>151</sup>. Il faut seulement se garder d'associer aux mots « *dispositions* » et « *normes* » un effet obligatoire déterminé.

Un guide d'urbanisme ne peut donc porter que sur des « *opérations matérielles de construction et des actes et travaux assimilés* »<sup>152</sup>. Un guide, qui dépasserait le cadre ainsi défini, doit être considéré comme illégal<sup>153</sup>.

#### III.2.2.1.4.3 : Troisième limite fonctionnelle : la conformité du guide d'urbanisme à l'article D.III., 2 CoDT.

Comme le règlement, le guide doit être conforme aux objets et objectifs indiqués à l'article D.III, 2 CoDT. Il est donc extrêmement important de pouvoir, ici aussi, circonscrire avec précision ces objets et objectifs.

Le CoDT ne recourt plus à des dispositions distinctes pour définir les objets et objectifs du guide. Même s'il subsiste encore des problèmes d'interprétation, quelques difficultés ont déjà pu être levées.

Nous nous étions étonnés, à propos du règlement, de ce que le CWATUPE avait présenté certains objets, à la fois avec et sans objectif. Cela nous avait amené à soulever la question de savoir si ces objets étaient, en réalité, limités par l'objectif qui leur avait été assigné.

Ce problème a aujourd'hui disparu ! En effet, si l'on prend, par exemple, les constructions et installations, elles ne sont plus prévues qu'en combinaison avec les objectifs qui peuvent être réglés. Elles ne sont plus citées comme objet indépendant.

---

<sup>148</sup> Article D.I, 1, § 2, alinéa 2, 3<sup>o</sup> CoDT.

<sup>149</sup> Article D.I, 1, § 2, alinéa 2, 4<sup>o</sup> CoDT.

<sup>150</sup> Voy., supra, p. 26.

Pour rappel, ils définissent le règlement régional d'urbanisme « *comme l'ensemble des dispositions adoptées par le gouvernement régional wallon relatives à l'aspect et aux normes de construction, esthétique, équipement des bâtiments, ouvrages ou travaux soumis à la police d'urbanisme* »<sup>151</sup> (Ph. LEVERT et Th. HAUZEUR, « commentaire des articles 76 à 83 » *op. cit.*, p. 79).

<sup>152</sup> Cass., 1<sup>er</sup> février 1985, *Pas.*, 1985, I, p.654.

<sup>153</sup> Pour un commentaire à propos de l'utilité pratique de cette limite, voy. p., 27.

Toujours est-il que certains des objets, auxquels aucun objectif n'est assigné, ne sont, en réalité, rien d'autre que des installations ou des constructions, comme par exemple, les clôtures, le mobilier urbain, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage.... Subsiste dès lors la question de savoir si, à propos de ces objets, le gouvernement doit se limiter à régler leur conservation, volumétrie, couleurs et principes généraux d'implantation, ou si, par contre, il pourra en régler tous les aspects, pour autant qu'il n'enfreigne pas les objectifs de développement du territoire prévus par le code et n'outrepasse pas la définition du guide ? Une telle interrogation nous semble à tout le moins curieuse pour les objets qui ne sont en définitive que des spécifications d'autres objets, auxquels on assigne un objectif. N'est-il pas étrange de considérer que le guide doit, en ce qui concerne les constructions et installations, être conforme à certains objectifs, et qu'il ne devrait pas l'être pour les clôtures, qui ne sont finalement rien d'autre que des installations ou des constructions ?

Nous avons aussi suggéré l'interprétation, selon laquelle on serait tenu de s'inspirer des objectifs assignés aux objets appartenant à une catégorie plus générale, à laquelle ces objets pourraient être rattachés. Cette démarche n'est cependant pas possible pour tous les objets sur lesquels peut porter un guide, puisqu'ils ne sont pas tous rattachables à une catégorie plus générale<sup>154</sup>.

Nous continuons à penser que les objets, auxquels il n'a pas assigné d'objectif, mais qui peuvent être rattachés à une catégorie plus générale, à laquelle des objectifs ont été assignés, doivent être conformes à ces derniers. Les autres, à défaut de pouvoir leur assigner des objectifs, ne doivent être conformes qu'à la définition du guide et des objectifs généraux de développement du territoire.

Cette conclusion s'impose cependant encore moins au sujet des guides qu'elle ne s'imposait quant aux règlements. En effet, puisque sous CWATUPE, il existait des objets auxquels on avait tantôt assigné des objectifs, tantôt pas, une autre interprétation aurait été artificielle. Dans la mesure où le CoDT a supprimé cette incohérence, les autres interprétations que nous avons proposées sont désormais tout aussi valables.

En dépit de nos interrogations, le principe demeure, le guide d'urbanisme est limité par les objets et objectifs décrits à l'article D.III, 2 CoDT. À notre connaissance, il n'existe pas encore de jurisprudence du Conseil d'État sur la limitation du champ d'application des guides. Cependant, rien ne permet de penser que l'abondante jurisprudence, dont nous avons cité certains extraits, ne serait plus d'actualité après la réforme. Il est donc interdit de déterminer l'affectation d'une construction ou de régler la destination des zones. Il est, par contre, permis de régler l'intensité d'occupation des parcelles<sup>155</sup>.

#### III.2.2.1.4.4 : Une quatrième limite fonctionnelle : la conformité du guide d'urbanisme au schéma de développement du territoire ?

Nous avons déjà évoqué que, conformément à l'article D.III, 1 CoDT, le guide régional d'urbanisme décline, pour la Wallonie ou pour une partie de son territoire dont il fixe les limites, les objectifs de développement du territoire du schéma de développement du

---

<sup>154</sup> Par exemple, les dépôts et la modification du sol.

<sup>155</sup> Pour plus de détails, voy., p. 28.

territoire en objectifs d'urbanisme. Ceci ne signifie-t-il pas que le guide régional doit nécessairement se rapporter à un des thèmes abordés par le SDT<sup>156</sup> ?

À notre avis, c'est le cas. En effet, dès lors que le guide régional d'urbanisme aborderait un thème étranger à une option retenue par le SDT, il ne déclinerait plus les objectifs de ce document et violerait, en conséquence, l'article D.III, 1 du CoDT.

Force est toutefois de reconnaître que les objectifs et options retenues par le SDT (ancien SDER) sont tellement larges qu'il y aura pratiquement toujours une possibilité de lier les dispositions du guide à un ou plusieurs objectifs du SDT.

### *III. 2.2.2 : Le champ d'application matériel du guide communal d'urbanisme.*

Alors que sous CoDT14, le législateur avait encore la volonté de conférer au guide communal d'urbanisme le même statut hybride qu'au guide régional, il abandonna ce projet par la suite, pour en faire un instrument à valeur indicative.

En effet, l'article D.III, 4, alinéa 2 du CoDT prévoit que « *le guide communal décline, pour tout ou partie du territoire communal, les objectifs de développement territorial du schéma de développement du territoire, du schéma de développement pluricommunal et des schémas communaux en objectifs d'urbanisme, par des indications<sup>157</sup>, en tenant compte des spécificités du ou des territoires sur lesquels il porte* ».

En vertu de l'article D. III, 5 CoDT, le guide communal peut comprendre tout ou partie des indications visées à l'article D.III, 2, § 1<sup>er</sup> et l'article D.III., 8, alinéa 1<sup>er</sup> du même code énonce qu'à l'exception des normes du guide régional, tous les guides ont valeur indicative.

Il s'agit des objets et objectifs dont nous avons fait le commentaire à propos du guide régional d'urbanisme. Nous nous permettons dès lors d'y renvoyer<sup>158</sup>. Tout ce que nous avons exposé à propos des normes que contient le guide régional, ne vaut pas pour le guide communal. Le guide communal n'est même pas habilité à prendre des indications sur les thèmes à propos desquels le guide régional peut prendre des normes.

Même si les choses paraissent à première vue très claires, cette restriction ne va pas sans poser de problèmes. En effet, il se peut que des indications adoptées sous le couvert des objets et objectifs prévus à l'article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, puissent tout aussi bien être qualifiées de normes, conséquences du deuxième paragraphe de la même disposition. Pensons tout simplement à une norme qui concerne la volumétrie d'une clôture. Il n'est pas exclu (il est même d'ailleurs fort probable) que cette norme ait un effet sur la qualité acoustique. Or, en principe, la commune ne peut pas prendre des indications quant à la qualité acoustique des constructions, elle est toutefois habilitée à régler la volumétrie des clôtures.

---

<sup>156</sup> Ne nous méprenons pas. Il n'entre pas dans nos intentions d'analyser ici les conditions dans lesquelles le guide pourra se départir des options prises par le SDT. Il s'agit de se poser la question de savoir s'il peut concerner d'autres thèmes que ceux évoqués par le SDT. Un petit exemple sera cité pour clarifier notre propos. Supposons que le SDT contienne un thème concernant la propagation des peuples indigènes en Wallonie. Le guide pourra contenir des normes destinées à la concrétisation de ce thème. Se poser la question de savoir, s'il peut se départir de l'option du SDT, signifie que l'on cherche à savoir si le guide peut contenir des mesures qui auront un effet contraire. Ce n'est pas la question que nous analysons. La question que nous épinglons porte sur l'éventuelle possibilité pour le guide d'urbanisme de prendre des règles à propos de la propagation des peuples indigènes en Wallonie, alors que ce thème ne figure pas au SDT.

<sup>157</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>158</sup> Voy. supra, p. 24 et ss.

## IV : Les effets des règlements et des guides d'urbanisme.

### IV.1 : Les effets des règlements d'urbanisme.

Même si les effets que produisent les règlements communaux et régionaux sont largement semblables, il existe tout de même des différences qui justifient que nous distinguions les 2 instruments. Dans un premier temps, nous présenterons l'intégralité des effets du règlement régional (IV. 1.1.). Ensuite, nous nous pencherons sur les effets du règlement communal (IV.1.2.), en renvoyant, pour ceux qui sont identiques aux effets du règlement régional, à l'exposé se rapportant à ces derniers.

#### IV.1.1 : Le règlement régional.

Nous distinguerons les effets d'un projet de règlement régional (IV.1.1.1.) de ceux d'un règlement proprement dit (IV.1.1.2.).

##### *IV.1.1.1 : Le projet de règlement régional.*

Nous verrons ultérieurement que le CWATUPE associe un certain effet au projet de règlement communal. Il n'existe cependant aucune disposition qui attache des conséquences au projet de règlement régional. Ce n'est pourtant pas pour autant qu'un tel document ne produit aucun effet de droit. Ainsi, le projet de règlement traduit la conception du gouvernement d'un bon aménagement des lieux et du territoire<sup>159</sup>. De ce fait, on s'accorde à conférer à ce projet une valeur indicative<sup>160</sup>. Il en résulte que l'autorité, qui entend se départir d'un projet, doit s'en justifier.

On se souviendra toutefois de ce que l'élaboration du règlement régional n'est pas soumise à des conditions spécifiques. Contrairement à ce qui se passe au niveau communal, le gouvernement, formellement, n'adoptera dès lors pas de projet. Par conséquent, pour pouvoir invoquer la valeur indicative du projet, encore faudra-t-il en connaître l'existence.

##### *IV.1.1.2 : Le règlement régional d'urbanisme.*

#### IV.1.1.2.1 : La force obligatoire et la valeur réglementaire.

##### IV.1.1.2.1.1 : Le principe.

Le règlement régional d'urbanisme a force obligatoire et valeur réglementaire. Il s'agit donc d'un acte qui s'impose à l'auteur des autorisations individuelles. De ce fait, les permis doivent, sous réserve d'une ou plusieurs dérogations dûment autorisées, être conformes au contenu du règlement. En application du principe de l'autonomie des polices administratives, cela ne concerne pas seulement le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation, mais aussi des autorisations étrangères à la législation de l'aménagement et du territoire et de l'urbanisme au sens strict du terme, comme, par exemple, le permis d'environnement<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions*, op. cit., p. 209.

<sup>160</sup> C.E., 6 octobre 2009, Ghostin, n° 196.664 (solution implicite).

<sup>161</sup> C.E., 17 octobre 2012, Cora, n° 221.051.

La force obligatoire et la valeur réglementaire du règlement sont naturellement limitées aux seules hypothèses auxquelles il est destiné à s'appliquer. Autrement dit, le règlement ne peut régir que les situations qui entrent dans son champ d'application. À cet égard, dans la mesure où un règlement peut ne concerner qu'une partie limitée du territoire de la Wallonie, il est important de vérifier les limites de son application territoriale<sup>162</sup>. En effet, si lors de la délivrance du permis, l'autorité impose, sur base de la force obligatoire et réglementaire d'un règlement, certaines modalités de construction, alors qu'il n'est pas applicable *rationae loci*, l'autorisation est annulable<sup>163</sup>.

Le règlement est bien évidemment aussi limité par les situations matérielles qu'il entend régler. Dans ce contexte, il est important de savoir ce que signifient les termes employés par le gouvernement. Les règlements régionaux d'urbanisme ne contiennent pas de glossaire et ne précisent pas ce qu'il convient d'entendre exactement par certains termes. Dans ce cas, il faut, selon le Conseil d'État, recourir au sens commun des mots<sup>164</sup>.

En raison de sa valeur réglementaire, le règlement régional est, en application de l'article 14, § 1<sup>er</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État, susceptible d'un recours devant la haute juridiction administrative.

S'agissant d'un acte administratif réglementaire, le règlement d'urbanisme ne peut valoir que pour l'avenir<sup>165</sup>. Il s'ensuit qu'il n'aura aucun effet sur les droits acquis résultant d'un permis antérieur<sup>166</sup>. Celui-ci pourra sortir ses effets même si, avant sa mise en œuvre, le règlement devient obligatoire<sup>167</sup>. Bien entendu, si le règlement devient obligatoire après l'introduction de la demande de permis, mais avant la décision, l'autorité, chargée de statuer, devra avoir égard au nouveau règlement<sup>168</sup>.

À propos de l'applicabilité du règlement dans le temps, il existe encore une situation qui peut mener à des difficultés pratiques considérables. Supposons qu'une personne ait exécuté un permis d'urbanisme dans le cadre duquel elle a été autorisée à utiliser du crépi pour réaliser sa façade. Quelques années plus tard, cette même personne souhaite construire une annexe à son immeuble et, entre-temps, un règlement, imposant l'utilisation de briques, est entré en vigueur.

Le règlement d'urbanisme est désormais devenu obligatoire. L'autorité doit par conséquent l'appliquer. La seule façon d'y échapper, consiste à recourir à la dérogation.

#### IV.1.1.2.1.2 : L'exception au principe, la dérogation.

---

<sup>162</sup> Voy. p.ex., l'article 393 du CWATUPE. Celui-ci énonce, en ce qui concerne le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, que le chapitre 1<sup>er</sup> du texte s'applique aux zones protégées en matière d'urbanisme dont le périmètre, approuvé par l'exécutif, après avis des conseils communaux intéressés, est limité conformément aux annexes 20 à 22.

<sup>163</sup> Cela ne signifie bien évidemment pas que l'autorité, chargée d'octroyer le permis, ne pourra pas imposer ces modalités de construction, parce qu'elles sont conformes à sa conception du bon aménagement des lieux.

<sup>164</sup> C.E., 28 octobre 2015, *VILLE DE CHÂTELET*, n° 232.737.

<sup>165</sup> C.E., 19 octobre 2013, *RIJNKENS*, n° 225.923.

<sup>166</sup> C.E., 6 mars 1980, *AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE*, n° 20.157 et Cass., 11 avril 1990, *Pas.*, I, p. 936.

<sup>167</sup> C.E., 27 février 1962, *PLOMP*, n° 9.207.

<sup>168</sup> C.E., 25 octobre 2001, *VERPRAET*, n° 100.287.

La force obligatoire du règlement a donc pour effet que la solution qu'il préconise doit être appliquée aussi absurde puisse-t-elle paraître. Pour éviter les écueils d'une telle situation, il est recouru au mécanisme de la dérogation.

L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN définissent la dérogation comme « *la faculté de se départir des prescriptions réglementaires contenues dans les plans et règlements préalablement arrêtés* »<sup>169</sup>.

La possibilité de déroger à un règlement doit être prévue par un texte hiérarchiquement supérieur ou par l'auteur de la norme réglementaire. Soit, il peut s'agir d'une habilitation générale en vertu de laquelle il est institué, en faveur d'une autorité, un pouvoir général et abstrait de dérogation dans une matière donnée<sup>170</sup>, soit, l'acte réglementaire peut prévoir lui-même les hypothèses et les conditions dans lesquelles on peut s'en départir<sup>171</sup>  
<sup>172</sup>.

La distinction, que nous venons d'épingler, n'a cependant pas d'importance pratique. En effet, même si quelques hésitations<sup>173</sup> ont pu naître, le Conseil d'État a, dans deux arrêts de principe, décidé que, même si la faculté de dérogation est prévue dans le règlement d'urbanisme lui-même et que celui-ci énonce, le cas échéant, des hypothèses et des conditions d'application différentes de celles prévues aux articles 113 et 114 du CWATUPE, l'autorité, chargée de statuer sur la demande de permis, doit apprécier le bien-fondé de la demande de dérogation par rapport à ces dernières normes<sup>174</sup>.

Dans les lignes qui suivent, nous esquisserons le régime applicable aux dérogations aux règlements régionaux d'urbanisme.

Il y a tout d'abord lieu de constater que l'article 113, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 2° CWATUPE permet aux permis d'urbanisme et aux permis d'urbanisation de déroger aux règlements régionaux d'urbanisme. L'habilitation légale requise existe donc bel et bien. Elle ne signifie cependant pas que le demandeur du permis dispose d'un droit subjectif à la dérogation<sup>175</sup>. En effet, l'administration dispose, même si toutes les conditions pour son octroi étaient réunies, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour vérifier si, en

---

<sup>169</sup> L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN., « Les incidences des réformes en matière de permis dérogatoire », *Jurim Pratique*, 2009/2, p. 107.

<sup>170</sup> Voy., p. ex., les articles 113 et 114 CWATUPE.

<sup>171</sup> Voy., p. ex., l'article 396 CWATUPE.

<sup>172</sup> L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN, se fondant sur les écrits de J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, (*le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions op. cit.*, p. 617), estiment d'ailleurs que dans cette 2<sup>ème</sup> hypothèse, on ne peut pas proprement parler d'une dérogation ( L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN., « Les incidences des réformes en matière de permis dérogatoire », *op. cit.*, p. 108). Nous ne partageons pas cette analyse. En effet, même si l'acte contient lui-même l'habilitation d'y déroger, on ne fait rien d'autre que se départir de la règle de principe. Nous constatons par ailleurs, que ces auteurs proposent une définition générale de la dérogation qui englobe le cas dans lequel la dérogation est prévue par l'acte réglementaire lui-même. Nous ne nous attarderons cependant pas sur cette question, puisque, nous le verrons, le régime juridique applicable dans les deux situations est identique.

<sup>173</sup> M. PÂQUES, « Plans, schémas et règlements », in *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, C.U.P., 1997, p. 338.

<sup>174</sup> C.E., 30 avril 2002, *RADERMACHER ET MINKE*, n° 106.188 et C.E., 24 novembre 2003, *RENARD*, n° 125.643.

<sup>175</sup> C. const., 6 juin 1995, n° 40/95.

l'espèce, des motifs de bon aménagement des lieux et d'urbanisme justifient que l'on s'éloigne de la norme réglementaire.

Cette même disposition ainsi que l'article 114 du CWATUPE encadrent la faculté d'accorder des dérogations.

Selon l'article 113, une dérogation au règlement régional d'urbanisme n'est admissible que dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales, et pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage.

La destination générale de la zone « désigne les éléments essentiels de la destination que la règle concernée vise à donner au périmètre qu'elle régit »<sup>176</sup>. La compatibilité avec la destination générale de la zone « implique, dès lors, que la destination de la zone, dans son ensemble, ne soit pas mise en péril, en ce sens que la partie essentielle de la zone considérée, non concernée par la dérogation, doit pouvoir encore être utilisable en conformité totale avec sa destination »<sup>177</sup>. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cet aspect du mécanisme dérogatoire, parce que, par essence, le règlement régional d'urbanisme n'est pas habilité à régler l'affectation d'une zone ; il ne peut dès lors pas non plus édicter des exceptions à leur destination<sup>178</sup>.

Les options urbanistiques « visent les objectifs généraux poursuivis en termes d'aspect, d'intégration et de configuration des lieux »<sup>179</sup> tandis que les options architecturales sont « essentiellement des caractéristiques esthétiques et des aspects constructifs »<sup>180</sup>. Encore faut-il déterminer ces options. Cela s'avère très aisé, si le règlement les énonce expressément. A défaut, il incombe à l'autorité, qui doit prendre la décision, d'indiquer quelles sont, selon elle, les options du règlement auxquelles il est souhaité de déroger.

Une fois ces options déterminées, il convient de se demander, si l'administration ne peut absolument pas toucher à ces critères ? Des arrêts du Conseil d'État, étayant cette thèse, peuvent être cités à titre d'exemple<sup>181</sup>. Nous préférons cependant la thèse, selon laquelle il est possible de retoucher les options sans toutefois pouvoir les remettre fondamentalement en cause. Cette opinion trouve aussi écho dans les arrêts de la haute juridiction administrative<sup>182</sup>. Lorsqu'il admet la dérogation, le Conseil d'État estime qu'il est suffisant qu'elle puisse « s'accorder (harmonieusement) avec les options de la zone considérée, ou encore, à condition qu'elle ne dénature pas l'objectif de la prescription ou de la zone en mettant en péril ses caractéristiques »<sup>183</sup>. Peu importe la thèse qui sera en définitive épousée, il subsistera toujours un « noyau dur » que tout permis doit respecter,

---

<sup>176</sup> L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN., « Les incidences des réformes en matière de permis dérogatoire », *op. cit.*, p. 128.

<sup>177</sup> F. HAUMONT, *Urbanisme, Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 312.

<sup>178</sup> C.E., 23 juin 2000, DEVIGNON, n° 88.217 et Ph. BOUILLARD, « Article 113 », in *commentaire systématique du nouveau CWATUPE*, Kluwer, p. 136.

<sup>179</sup> L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN., « Les incidences des réformes en matière de permis dérogatoire », *op. cit.*, p. 129.

<sup>180</sup> L. DE BRIEY et R. VAN MELSEN., « Les incidences des réformes en matière de permis dérogatoire », *op. cit.*, p. 129.

<sup>181</sup> C.E., 30 mai 2011, *COMMUNE DE MESSANCY*, n° 213.549

<sup>182</sup> C.E., 23 avril 2013, *SAIVE*, n° 223.254.

<sup>183</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « *Droit wallon de l'urbanisme - Entre CWATUPE et CoDT* », Bruxelles, Larcier, 2015, p. 632.

une limite que l'autorité chargée d'accorder la dérogation ne pas pourra dès lors franchir. En doctrine<sup>184</sup> et en jurisprudence<sup>185</sup>, les critères de compatibilité avec la destination de la zone et avec les options urbanistiques et architecturales se traduisent, en général, par l'assertion que la dérogation ne peut pas dénaturer le règlement, c'est-à-dire que celui-ci doit conserver, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application<sup>186</sup>, même si, on le rappelle, il existe des arrêts plus strictes du Conseil d'État.

Depuis la réforme de 2009<sup>187</sup>, l'octroi de la dérogation au règlement régional d'urbanisme est en outre soumis à l'exigence que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage. Il s'agit d'un critère importé en droit wallon en provenance de la Convention européenne du paysage de Florence du 20 octobre 2000. Ce que cette condition, qualifiée par la doctrine d'« *extrêmement vague* »<sup>188</sup>, recouvre exactement, est bien difficile à dire. Ce que nous savons, est que, selon la Cour constitutionnelle<sup>189</sup>, le paysage inclut aussi bien les sites bâtis que non bâtis. Le Conseil d'État estime, pour sa part, que pour pouvoir apprécier si les actes et travaux projetés respectent, structurent ou recomposent les lignes de force du paysage, il faut d'abord définir ces lignes de force du paysage dans lesquelles les travaux projetés doivent s'intégrer<sup>190</sup>. Il appartiendra ensuite à l'autorité d'établir en quoi le projet respecte, restructure ou recompose les lignes de force du paysage. Nous savons qu'à l'instar de la zone, dont la destination générale doit être respectée<sup>191</sup>, le territoire à prendre en considération n'est pas celui du seul endroit où le projet doit se concrétiser, mais que l'autorité doit avoir égard aux éléments du paysage environnant<sup>192</sup>. Cette formulation nous paraît cependant tellement large, que l'autorité trouvera quasi toujours la possibilité de rattacher les actes et travaux à cette nouvelle condition.

Comme tout acte administratif individuel, la décision accordant la dérogation doit être motivée. Le Conseil d'État prête une attention particulière au caractère adéquat de cette motivation. L'autorité doit rencontrer chacune des conditions contenues dans l'article 113 CWATUPE, et la jurisprudence de la haute juridiction administrative nous enseigne comment elle doit s'y prendre concrètement.

En premier lieu, l'autorité doit indiquer quels sont, selon elle, la destination générale de la zone, son caractère architectural et les options urbanistiques<sup>193</sup>. Ensuite, il lui

---

<sup>184</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « *Droit wallon de l'urbanisme - Entre CWATUPE et CoDT* », *op. cit.*, p. 632.

<sup>185</sup> C.E., 4 juin 2013, *FALISSE*, n° 223.705.

<sup>186</sup> Pour un exemple, où le Conseil d'État a estimé qu'un règlement dénature la notion de « bâtiment secondaire », voy. C.E., 15 février 2013, *SYMONS*, n° 222.529.

<sup>187</sup> D. 30 avril 2009, *M.B.*, 2 juin 2009.

<sup>188</sup> Ph. BOUILLARD, « Article 113 », in *commentaire systématique du nouveau CWATUPE*, Kluwer, p. 137.

<sup>189</sup> C. const., 9 juillet 2009, n° 114/2009.

<sup>190</sup> C.E., 25 septembre 2012, *VAN DEN PUT*, n° 220.732.

<sup>191</sup> C.E., 12 janvier 2001, *JOYE*, n° 210.371.

<sup>192</sup> C.E., 18 décembre 2007, *GUERIN*, n° 178.005.

<sup>193</sup> C.E., 8 septembre 2015, *LEJEUNE*, n° 232.139.

appartient de démontrer concrètement, dans quelle mesure la dérogation accordée est compatible avec ces critères<sup>194</sup>.

Quant aux lignes de force du paysage, il convient aussi qu'elle les mette en évidence et indique ensuite comment, concrètement, la dérogation les structure, recompose ou respecte.

L'intensité de l'exigence de motivation est néanmoins dépendante de l'ampleur des contestations qui ont été émises à propos des actes et travaux projetés<sup>195</sup>. Ce niveau de contestation peut, notamment, être déduit de l'enquête publique et des avis des instances consultatives. Ainsi, l'idée que l'administration se fait de la situation existante, peut, le cas échéant, résulter implicitement de la décision<sup>196</sup>.

Même si la dérogation est légalement admissible au regard de l'article 113 CWATUPE, elle doit, en vertu de l'article 114 du même code, demeurer exceptionnelle. Il s'ensuit que, bien que l'octroi de la dérogation soit légalement concevable, l'autorité doit user de cette faculté avec modération et non par facilité.

Selon le Conseil d'État, est exceptionnelle la dérogation qui est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis<sup>197</sup>.

L'autorité doit justifier du caractère exceptionnel de la dérogation. Cette motivation implique que l'administration relève d'abord toutes les normes du règlement régional auxquelles les actes et travaux projetés dérogent. Ensuite, il lui revient de démontrer dans quelle mesure il est nécessaire de se départir de ces normes en vue d'une meilleure réalisation du bon aménagement des lieux. Notons que la nécessité, au sens de l'article 114 CWATUPE, ne doit pas forcément s'entendre comme une contrainte technique. Il peut s'agir d'une contrainte économique ou sociale<sup>198</sup>.

Il relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité qui prend la décision, d'évaluer si la dérogation sollicitée est nécessaire. Le Conseil d'État, dans le cadre de son contrôle de légalité, ne sanctionnera que l'erreur manifeste d'appréciation<sup>199</sup>.

Sans entrer dans les détails, notons que la demande de dérogation implique l'application d'un régime procédural particulier. Pour faire bref, elle doit être préalablement soumise à enquête publique et à la consultation<sup>200</sup> et est octroyée par le fonctionnaire délégué ou par le gouvernement<sup>201</sup>. Il s'agit d'une décision distincte de celle qui est rendue sur la demande de permis. En principe, la décision accordant la dérogation n'est pas susceptible d'un recours direct au Conseil d'État<sup>202</sup>, parce qu'elle ne constitue pas un acte exécutoire. Il s'impose donc d'attendre la décision concernant le permis, pour entreprendre à ce

---

<sup>194</sup> C.E., 2 février 2006, *A.S.B.L. ASSOCIATION DES HABITANTS DE LOUVAIN-LA-NEUVE ET DELMARCHE*, n° 233.705.

<sup>195</sup> C.E., 31 mai 2011, *VANDORMAEL*, n° 213.599.

<sup>196</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « *Droit wallon de l'urbanisme - Entre CWATUPE et CoDT* », *op. cit.*, p. 633.

<sup>197</sup> C.E., 7 juillet 2011, *LENELLE*, n° 214.518.

<sup>198</sup> C.E., 19 avril 2013, *GOULIOS*, n° 223.222.

<sup>199</sup> C.E., 27 février 2013, *GALLINA*, 222.661.

<sup>200</sup> Article 114, al. 1<sup>er</sup> CWATUPE.

<sup>201</sup> Article 114, al. dernier CWATUPE.

<sup>202</sup> C.E., 17 juillet 2002, *DEVIGNON*, n° 109.456.

moment-là les deux décisions. Dans des situations où un requérant avait omis de contester la décision relative à la dérogation, il est néanmoins arrivé au Conseil d'État de voir, dans le recours contre un permis d'urbanisme, un recours implicite contre la décision de dérogation<sup>203</sup>. La décision qui refuse la dérogation est, quant à elle, bien entendu directement attaquant.

Nous venons d'exposer le régime ordinaire des dérogations. Le code a, par ailleurs, institué un régime d'exception pour les permis dits publics. Il entrerait dans les intentions du législateur de prévoir un régime plus souple de dérogation pour ces permis. L'article 127, § 3 CWATUPE prévoit dès lors un régime autonome de dérogation. Cette disposition ne permet cependant pas de déroger, à des conditions favorables, au règlement régional d'urbanisme. De ce fait, si dans le cadre des permis publics, il est envisagé de déroger à cet instrument régional, l'autorité devra faire application des articles 113 et 114 CWATUPE.

#### IV.1.1.2.2 : L'incidence pénale du règlement régional d'urbanisme.

L'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> CWATUPE sanctionne pénalement ceux qui enfreignent, de quelque manière que ce soit, les règlements d'urbanisme. Le fait demeure infractionnel, même si la transgression intervient suite à la délivrance régulière d'un permis.

J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX<sup>204</sup>, citant un jugement du tribunal correctionnel de Liège, estiment que « *la valeur réglementaire des règlements d'urbanisme empêche que les tribunaux autorisent, à titre de mesure de réparation d'une infraction, des travaux qui vont à l'encontre d'un règlement [communal] d'urbanisme* ». Ce raisonnement est de toute évidence transposable au règlement régional d'urbanisme. Cependant, nous ne le partageons pas. En effet, il est de jurisprudence constante de la Cour de cassation que la mesure de réparation n'est pas limitée par les règles abstraites d'urbanisme, mais que le juge doit avoir égard à l'urbanisme concret s'il ordonne une mesure de réparation. Dans ce contexte, notre cour suprême a déjà décidé que la mesure de réparation ordonnée par le juge judiciaire ne doit pas nécessairement être conforme aux prescriptions d'affectation d'un plan<sup>205</sup>. Le plan de secteur, tout comme le règlement régional d'urbanisme, a valeur réglementaire. S'il ne résulte pas de la valeur réglementaire du plan de secteur que la mesure de réparation ordonnée par le juge doit le respecter, nous ne voyons pas pourquoi il en serait autrement s'agissant du règlement d'urbanisme.

#### IV.1.2 : Le règlement communal d'urbanisme.

Nous distinguerons les effets d'un projet de règlement communal (IV.1.2.1.) de ceux du règlement proprement dit (IV.1.2.2.).

##### *IV.1.2.1 : Le projet de règlement communal.*

Le projet de règlement communal d'urbanisme a valeur indicative<sup>206</sup>. Puisque le conseil communal devra adopter le projet de règlement et qu'une enquête publique est mise en œuvre avant que le règlement définitif ne puisse être adopté, l'existence d'un tel projet<sup>207</sup> est généralement connue.

---

<sup>203</sup> C.E., 19 avril 2007, *SACRIPANTE*, n° 170.241.

<sup>204</sup> VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ces 3 régions*, op. cit., p. 299.

<sup>205</sup> Cass., 11 janvier 2011, *R.G.* n° P.10.0814.N.

<sup>206</sup> C.E., 1<sup>er</sup> septembre 2009, *DUPONT*, n° 195.689.

<sup>207</sup> Article 78 CWATUPE.

Dans les cas où le collège communal peut octroyer l'autorisation d'urbanisme sans l'avis préalable du fonctionnaire délégué, il peut refuser de l'accorder au motif qu'il a été décidé de modifier le règlement communal d'urbanisme<sup>208</sup>. Ce refus devient cependant caduc, si le nouveau règlement n'a pas acquis valeur réglementaire dans les 3 ans qui suivent la décision de révision du règlement<sup>209</sup>.

Dans les hypothèses où le permis est délivré par le collège communal sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le refus de permis ainsi que l'avis défavorable du fonctionnaire délégué peuvent être fondés sur la révision d'un règlement communal d'urbanisme<sup>210</sup>. Le même mécanisme de caducité, que celui évoqué ci-dessus, est instauré dans ce cas<sup>211</sup>.

À proprement parler, il ne s'agit pas de l'effet d'un projet de règlement communal, mais de l'effet d'un avant-projet. C'est effectivement la décision de modification du règlement, et non l'adoption du projet, qui ouvre la possibilité de s'opposer à la réalisation des actes et travaux projetés. Notons aussi que le décret ne vise que la modification du règlement, et non l'élaboration d'un premier règlement. À notre avis, il ne peut être considéré que les hypothèses de refus de permis peuvent être étendues à la situation où l'élaboration d'un premier règlement a été décidée. En effet, dans la même disposition, relative au plan communal d'aménagement, le législateur vise expressément la possibilité de refus en cas d'établissement et en cas de révision dudit plan. Il s'impose dès lors de considérer que le décret a sciemment fait la distinction entre le plan communal d'aménagement et le règlement et, à défaut de pouvoir soulever un problème de constitutionnalité résultant de cette distinction, il faut admettre que seule la modification de règlements préexistants est visée par la disposition.

#### *IV.1.2.2 : Le règlement communal.*

Tout ce que nous avons exposé à propos du règlement régional vaut aussi pour le règlement communal. Ainsi, il a force obligatoire et valeur réglementaire, avec toutes les conséquences que cette qualification entraîne. L'administration peut déroger au règlement communal moyennant le respect des articles 113 et 114 du CWATUPE. La violation du règlement communal d'urbanisme constitue également une infraction pénale<sup>212</sup>. Nous nous permettons de renvoyer aux développements que nous avons consacrés aux effets du règlement régional d'urbanisme.

Certaines particularités méritent cependant d'être épinglées.

Nous avons évoqué que l'article 127, § 3 CWATUPE organise le régime d'exception des dérogations pour les permis dits « publics ». L'autorité n'a pas, en application de cette disposition, le pouvoir de déroger au règlement régional d'urbanisme. Cette limite n'existe pas pour le règlement communal.

Il s'ensuit que pour les actes et travaux visés à l'article 127, § 3 CWATUPE, le permis peut être accordé en « s'écartant » du règlement communal d'urbanisme, si ces actes et travaux respectent, ou structurent, ou recomposent les lignes de force du paysage, et pour autant que la demande ait été préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le gouvernement (enquête publique) ainsi qu'à l'avis des instances consultatives.

---

<sup>208</sup> Article 107, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4 CWATUPE.

<sup>209</sup> Article 107, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5 CWATUPE.

<sup>210</sup> Article 107, § 2, alinéa 3 CWATUPE.

<sup>211</sup> Article 107, § 2, alinéa 4 CWATUPE.

<sup>212</sup> Article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> CWATUPE

La seule lecture de la loi nous amène, en premier lieu, à soulever la question de savoir s'il s'agit d'un véritable régime dérogatoire, puisque le législateur mentionne délibérément le fait que le permis peut s'écarter des instruments réglementaires qu'il cite. La Cour constitutionnelle a tranché la question en décidant qu'il s'agit bien d'un mécanisme dérogatoire<sup>213</sup>.

Suivant le vœu du législateur, la mise en œuvre de ce mécanisme dérogatoire n'implique plus aucune obligation pour l'autorité, qui octroie le permis, de ne pas dénaturer la norme à laquelle elle déroge et qui plus est, la dérogation ne doit plus être exceptionnelle.

La Cour constitutionnelle a été saisie à propos de ce mécanisme dérogatoire exceptionnel. Les plaignants avançaient que l'article 127, § 3 CWATUPE constitue une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement contraire à l'article 23 de la Constitution. La Cour constitutionnelle a admis que la nouvelle règle impacte sensiblement, de façon négative, la protection de l'environnement. Elle a cependant estimé que cette baisse du niveau de protection est justifiée par des raisons d'intérêt général, tout en ajoutant que les « *dispositions dérogatoires doivent du reste toujours s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée* »<sup>214</sup>

Se saisissant de cet ajout, le Conseil d'État a élaboré un régime juridique applicable à ce mécanisme dérogatoire, qui est fort proche, sinon identique, à celui résultant des articles 113 et 114 CWATUPE.

Ainsi, l'autorité doit toujours essayer d'appliquer la norme du règlement avant d'envisager, pour des motifs de bon aménagement des lieux qu'elle a l'obligation de préciser, d'octroyer la dérogation<sup>215</sup>.

Il ne lui est pas non plus permis de déroger aux éléments essentiels du règlement, autrement dit, elle ne peut pas le dénaturer<sup>216</sup>. Si elle entend remettre en cause ses options fondamentales, il lui appartient d'abroger ou de modifier l'acte réglementaire<sup>217</sup>.

Enfin, l'autorité devra toujours s'expliquer sur la nécessité de s'écarter de l'instrument réglementaire auquel elle déroge<sup>218</sup>. Nous nous souviendrons que le Conseil d'État définit le caractère exceptionnel de la dérogation, exigé par l'article 114 CWATUPE, par sa nécessité pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis.

Nous pouvons donc en conclure que le régime dérogatoire contenu dans l'article 127, § 3 CWATUPE ne constitue pas une véritable exception au régime de droit commun organisé par les articles 113 et 114 du CWATUPE.

La deuxième particularité qui mérite d'être signalée est qu'un règlement communal, en vigueur sur l'ensemble du territoire communal, doit obligatoirement exister, si la commune veut passer en régime dit de décentralisation. Si la commune accède à ce statut, le collège communal peut, dans les hypothèses où l'avis préalable du fonctionnaire délégué est normalement requis, s'en passer<sup>219</sup>.

---

<sup>213</sup> C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007.

<sup>214</sup> C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.9.1 et B.9.3.

<sup>215</sup> C.E. 27 janvier 2014, *SPRL. CS TEAM*, n° 226.224.

<sup>216</sup> C.E. 21 janvier 2011, *MEUNIER*, n° 210.063.

<sup>217</sup> C.E. 10 juillet 2012, *VERELST*, n° 220.261.

<sup>218</sup> C.E. 14 janvier 2013, *DOUDELET*, n° 222.046.

<sup>219</sup> Voy., article 107, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3° CWATUPE.

## IV.2 : Les effets du guide d'urbanisme.

### IV.2.1 : Le projet de guide régional d'urbanisme.

Nous avons mentionné que le projet de règlement d'urbanisme traduit la conception que le gouvernement a, à un moment donné, de l'aménagement des lieux et du territoire. De ce fait, le Conseil d'État reconnaît aux dispositions de ce projet une valeur indicative. Nous n'apercevons pas les raisons pour lesquelles le même raisonnement ne pourrait pas être tenu pour ce qui concerne le guide régional.

Ainsi, si l'on raisonne par analogie, il échet de conférer à ce document une valeur indicative, or telle est précisément la valeur du guide adopté. A notre avis, il est impossible d'accorder la même valeur obligatoire au projet qu'au document définitif. Sinon à quoi bon encore adopter le guide ? On aurait pu solutionner le problème, en attribuant au projet la valeur indicative connue par le CWATUPE<sup>220</sup>. Mais ce code n'existe plus, et, par voie de conséquence, la valeur indicative qu'il préconisait, certes au travers de la jurisprudence, non plus. Le Conseil d'État aura certainement l'occasion de nous éclairer sur ce point.

### IV. 2. 2 : Le guide régional urbanisme.

Le guide régional d'urbanisme est, rappelons-le, un instrument hybride qui contient des indications et des normes. Il développe des effets différents selon que l'on met en œuvre une norme ou une indication<sup>221</sup>.

Il est par conséquent primordial de pouvoir identifier la nature de la règle (IV.2.1.1), pour ensuite appréhender les effets découlant de la règle à valeur normative (IV.2.1.2) et ceux engendrés par la disposition à valeur indicative (IV.2.1.3).

#### *IV.2.2.1 : Détermination de la valeur juridique des dispositions du guide régional d'urbanisme.*

Nous avons eu l'occasion de le signaler précédemment, le législateur ne définit pas de critères abstraits permettant d'identifier les règles à valeur normative ou indicative.

Le CoDT nous éclaire néanmoins à deux niveaux.

Tout d'abord, il indique sur quels sujets porteront les normes, à savoir :

*1° les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur, naturel ou à une contrainte géotechnique majeure au sens de l'article D.IV.57;*

*2° l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les personnes à mobilité réduite;*

*3° la qualité acoustique des constructions, dont celles situées dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports régionaux;*

*4° les zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme dont le Gouvernement fixe les limites.*

*Les normes visées au point 4° portent sur les points 1°, 2°, 4°, 8° et 11° du paragraphe 1<sup>er</sup><sup>222</sup>.*

---

<sup>220</sup> Voy. *infra*.

<sup>221</sup> Article D.III, 2 et 8 CoDT.

<sup>222</sup> D.III., 3., § 2 CoDT.

B. PÂQUES et CH. THIEBAUT<sup>223</sup> relèvent à ce propos et à juste titre, qu' il n'est pas exclu que certaines règles du guide puissent être qualifiées à la fois de normes et d'indications. Imaginons un guide qui impose la construction de clôtures d'une certaine nature. On pourrait penser qu'il s'agit là d'une règle au sens de l'article D.III., 2., § 1<sup>er</sup>, 6° CoDT, donc d'une indication. Il se pourrait cependant que cette règle constitue une condition nécessaire pour accueillir des constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur, ou, ce qui est certes plus probable, dispose de certaines caractéristiques acoustiques. Ne devrait-on pas alors octroyer un caractère normatif à la disposition en cause ? Autrement dit, dès lors qu'une règle pourrait avoir des effets sur les sujets traités au § 2 de l'article D.III, 2 CoDT, doit-elle être qualifiée de norme ?

Une telle solution serait de toute évidence impraticable. En effet, elle imposerait de procéder systématiquement à une analyse détaillée de tous les effets d'une règle. De plus, une position, rattachable, d'une manière ou d'une autre, aux thèmes prévus par l'article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, priverait ce paragraphe 1<sup>er</sup> de la quasi-totalité de sa substance ; or, l'intention du législateur était de promouvoir « *la valeur indicative en lieu et place de certains outils à valeur réglementaire* »<sup>224</sup> et de maintenir (par rapport au CoDT 14) « *la généralisation des documents à valeur indicative (en lieu et place de certains outils à valeur réglementaire PCA, RCU, RRU, permis d'urbanisation), valeur indicative qui est toutefois paralysée par le respect des conditions d'écart et l'obligation de motivation qui en découle* »<sup>225</sup>.

B. PÂQUES et CH. THIEBAUT<sup>226</sup> proposent, pour résoudre ce problème, d'avoir égard au sujet traité par le guide et non à l'incidence que la règle en question peut avoir. Ils estiment pouvoir trouver un argument de texte à l'appui de cette position à l'article D.III, 2, § 2, qui évoque des normes sur les thèmes qu'il définit par la suite. L'emploi de cette préposition permet effectivement la conclusion qu'il faut avoir égard au sujet traité par le guide. Cependant, dans le cadre des discussions à propos du CoDT14, le ministre avait indiqué que « *cela n'a rien d'impossible d'avoir des dispositions sur le même objet à la fois dans la partie réglementaire et à la fois dans la partie indicative* »<sup>227</sup>. Cette affirmation plaide en faveur de la thèse, selon laquelle il convient, pour la qualification de la règle, d'avoir égard aux incidences qu'elle aura. Les travaux préparatoires du CoDT ne dissipent malheureusement pas cette équivoque. A supposer qu'il y ait lieu de suivre l'interprétation suggérée par B. PÂQUES et CH. THIEBAUT, encore faut-il pouvoir déterminer avec suffisamment de précision le sujet que le guide traite. En effet, l'auteur du texte n'est pas légalement tenu de dénoncer expressément les sujets sur lesquels le guide portera.

Ensuite, l'article D.III, 11 du CoDT nous apprend non seulement que les anciens règlements régionaux d'urbanisme deviennent des guides, mais indique également quelles règles des anciens instruments doivent dorénavant être qualifiées de normatives et d'indicatives. Ainsi, au sens de ce texte, « *les articles 395 à 397, 399, 400 et 402 du CWATUP relatifs au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ainsi que les articles 419 à 427 du CWATUP relatifs au règlement général sur les bâtisses en site rural et les articles 433, 434, 439 et 440 du CWATUP*

---

<sup>223</sup> B. PÂQUES et CH. THIEBAUT, « Les guides d'urbanisme - Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 195.

<sup>224</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 6.

<sup>225</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 13.

<sup>226</sup> B. PÂQUES et CH. THIEBAUT, « Les guides d'urbanisme - Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 195.

<sup>227</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 438.

*relatifs au règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité deviennent des indications au sens de l'article D.III.2, §1<sup>er</sup>, et acquièrent valeur indicative à la date d'entrée en vigueur du Code. Elles sont intégrées dans le guide régional d'urbanisme et restent en vigueur jusqu'à sa révision.*

*Les articles 393, 394, 398, 401 et 403 du CWATUP relatifs au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ainsi que les dispositions du règlement général sur les bâtisses relatives à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite et celles du règlement d'urbanisme sur la qualité acoustique des constructions dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Sud sont des normes au sens de l'article D.III.2, §2, et gardent leur valeur réglementaire à la date d'entrée en vigueur du Code. Elles sont intégrées dans le guide régional d'urbanisme et restent en vigueur jusqu'à sa révision.*

La qualification est donc déterminée par le législateur lui-même. A moins de déceler un problème de constitutionnalité<sup>228</sup>, elle ne pourra plus ultérieurement être remise en cause.

S'agissant des nouvelles dispositions qui seront adoptées ultérieurement, notons que, même si le gouvernement a certainement la faculté de les classer parmi les normes ou les indications, il n'existe toutefois aucune obligation en ce sens. En l'absence d'une qualification opérée par le texte, il appartient à l'autorité, qui doit le mettre en œuvre, d'aussi le qualifier. Elle peut évidemment se tromper et le permis, qui s'ensuit, sera, le cas échéant, annulable.

---

<sup>228</sup> Dans cette perspective, le traitement réservé par le décret au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes interpelle. Le législateur a classé certaines dispositions de l'ancien instrument régional dans les normes du guide, et certaines autres dans les indications. En soi, cette façon de faire nous paraît être exempte de toute critique. Cependant, la classification opérée par le régime transitoire ne correspond pas à celle effectuée par l'article D. III, 2, § 2, 4°, en ce sens que le guide actuellement en vigueur, contient des indications, là où le futur guide devra nécessairement prévoir des normes. Ainsi, le législateur a classé l'article 395 de l'ancien règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme dans les indications. Cette disposition contient cependant des prescriptions relatives à la hauteur des façades. Elles sont donc en lien avec la volumétrie des constructions et installations. En application des articles D.III, 2, § 2, 4°, alinéa 2 et D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 1°, il devait s'agir d'une norme. Nous nous posons dès lors la question de savoir, si le fait de traiter de façon différente des situations qui sont, par définition, identiques, ne peut pas poser un problème de constitutionnalité. La difficulté n'a d'ailleurs pas échappé au législateur, qui, dans les travaux préparatoires justifie cette curiosité comme suit : « *de plus, afin de répondre à la demande de protéger le patrimoine de nos centres de villes et de villages soumis à une plus forte pression foncière, il est proposé d'une part de déterminer quelles dispositions du guide régional d'urbanisme relatives aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme sont constitutives de normes et d'autre part de conférer une valeur réglementaire à une partie des dispositions du règlement existant. Les autres dispositions ont valeur indicative car les centres-villes sont des lieux stratégiques et une certaine souplesse est nécessaire pour dynamiser ces centres et y développer des projets architecturaux de qualité et contemporains. Si les 2 régimes (transitoire et de l'article D.III., 2) ne coïncident pas totalement, c'est essentiellement du fait que le CWATUPE ne prévoit aucune structure de contenu pour les règlements régionaux. Les prescriptions urbanistiques des règlements régionaux existants, même si elles font partie intégrante de la partie réglementaire du CWATUPE, ont été élaborées indépendamment les unes des autres et à des périodes différentes, ce qui explique que la structure de ces règlements régionaux soit différente d'un règlement à l'autre. La philosophie du guide régional d'urbanisme est toute autre. Le CoDT fixe un contenu et une procédure, le guide lui-même est un document indépendant du CoDT, à l'instar du schéma de développement régional. Il convient de préciser, que le guide régional d'urbanisme doit être révisé ce qui permettra de réaligner les différentes normes sur une structure identique (Doc., Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 38) » . L'avenir nous révélera peut-être si cette justification convainc la Cour constitutionnelle.*

Par ailleurs, à supposer même que l'auteur du texte procède lui-même à la qualification précitée, encore faut-il qu'elle soit aussi conforme aux critères énoncés par l'article D.III, 2 CoDT. S'il se trompe, le guide, ainsi que le permis basé sur ce dernier, peuvent faire l'objet d'un recours<sup>229</sup>.

*IV.2.2.2 : Les effets des normes du guide régional d'urbanisme.*

IV.2.2.2.1 : La force obligatoire et la valeur réglementaire.

I.V.2.2.2.1.1 : Le principe.

Les dispositions normatives du guide ont force obligatoire et valeur réglementaire<sup>230</sup>. Il s'agit donc de normes qui s'imposent à l'auteur des autorisations individuelles. De ce fait, les permis doivent, sous réserve d'une ou plusieurs dérogations dûment autorisées, être conformes au contenu de ces normes du guide<sup>231</sup>.

Les conséquences résultant de cette valeur réglementaire sont les mêmes que celles que nous avons exposées lors de la présentation des effets du règlement régional d'urbanisme. Nous nous permettrons dès lors d'y renvoyer<sup>232</sup>.

IV.2.2.2.1.2 : L'exception, la dérogation.

On peut donc se dispenser d'appliquer une règle contraignante, malgré son effet réglementaire, s'il existe, dans un texte légal, une habilitation à y déroger. Il s'agit du mécanisme, dont nous avons déjà abordé les généralités dans l'exposé des effets du règlement régional d'urbanisme, auquel nous renvoyons<sup>233</sup>.

Le législateur, animé d'une volonté d'assouplir les conditions dans lesquelles l'auteur de la disposition individuelle pourra se départir de la norme à valeur réglementaire<sup>234</sup>, a cependant modifié les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé aux normes du guide d'urbanisme.

Après que l'article D. IV., 12 du CodT ait énoncé le principe qu' *un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation aux normes d'un guide régional d'urbanisme*, l'article D.IV., 13 précise que les autorisations individuelles peuvent comporter des dérogations aux normes du guide si, elles :

*1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;*

*2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;*

---

<sup>229</sup> En ce qui concerne la possibilité d'intenter un recours direct contre les dispositions d'un guide, voy. infra.

<sup>230</sup> Article D.III, 8 CoDT. A notre avis, le législateur s'exprime très mal, en indiquant que tous les guides d'urbanisme ont valeur indicative, à l'exception des normes du guide régional qui ont force obligatoire. Dans la mesure où une règle à valeur indicative doit également être respectée, elle dispose évidemment aussi d'un caractère obligatoire. Il aurait mieux valu, selon nous, parler de valeur réglementaire.

<sup>231</sup> Article D.IV, 53 CoDT.

<sup>232</sup> Voy., article IV.1.1.2.1.1.

<sup>233</sup> Voy., article IV.1.1.2.1.2. Il est à noter que l'article D.IV., 77 CoDT stipule désormais expressément que le permis confère des droits acquis à son titulaire.

<sup>234</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44.

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Nous tenterons d'explicitier ce que recouvrent ces conditions, en les comparant aux anciennes exigences contenues dans les articles 113 et 114 CWATUPE, afin de déterminer si le nouveau régime dérogatoire est effectivement plus souple que l'ancien.

L'article D.IV.13, 1° constitue la traduction de ce qui était jadis prévu par l'article 114 du CWATUPE. Pour rappel, cette disposition exigeait que la dérogation soit exceptionnelle, c'est-à-dire que l'auteur du permis en use avec modération et qu'elle soit nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Les mots « nécessaire » et « optimale » ont disparu de la norme analysée, et la notion de justification a fait son apparition.

Le législateur a très clairement voulu mettre un terme à l'exigence, selon laquelle une dérogation ne pouvait être octroyée qu'à titre exceptionnel. Dans les travaux préparatoires, on peut lire : « Elles [les conditions de dérogation] sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV. 13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel », et quant à la nécessité pour une réalisation optimale, ils poursuivent, « en outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci »<sup>235</sup>. Nous avons l'impression, qu'en énonçant que la dérogation ne doit être justifiée que compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé, le législateur supprime l'obligation pour l'auteur du permis d'en user avec modération et remplace le caractère de nécessité par celui de l'utilité.

Il n'est cependant pas certain que le législateur ait atteint le résultat escompté. En effet, dans le cadre de l'exposé de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État relative à l'article 127, § 3 du CWATUPE, nous avons démontré qu'une partie du mécanisme dérogatoire pouvait bien échapper à la compétence du législateur régional. Pour rappel, cette disposition permettait de « s'écarter » de normes à valeur réglementaire, sous la seule condition de fond que les actes et travaux soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage. Saisie d'un recours sur la question de savoir si une telle régression ne constituait pas une violation du principe de *stand still* consacré par l'article 23 de la ? Constitution, la Cour a répondu par la négative, parce que, bien qu'un écart important puisse être constaté par rapport à la protection existant sous CWATUPE, la réforme est justifiée par des motifs d'intérêt général. Elle ajouta que « les dispositions dérogatoires doivent du reste toujours s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée »<sup>236</sup>. Se basant sur cette dernière phrase, le Conseil d'État avait rendu applicable toutes les conditions des articles 113 et 114 CWATUPE aux permis publics<sup>237</sup>. On pourrait par conséquent argumenter que, puisque les dispositions dérogatoires doivent toujours s'interpréter de manière restrictive, le législateur wallon n'a pas pu supprimer le caractère exceptionnel de la dérogation. Une autre argumentation nous paraît toutefois également possible. En effet, s'il était difficilement contestable que le niveau de protection de l'environnement a été sensiblement rabaissé par l'article 127, § 3 CWATUPE, cela n'est plus aussi évident lorsqu'il s'agit de comparer le niveau de protection assuré par le CWATUPE et celui assuré par le CoDT. En effet, deux des trois conditions demeurent pratiquement inchangées (voy. ci-

<sup>235</sup> Doc., Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44.

<sup>236</sup> C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.9.1 et B.9.3.

<sup>237</sup> Voy., article D.IV.1.2.2.

après) ; quant au caractère exceptionnel, d'une part, le législateur se borne à substituer aux exigences de nécessité et d'optimisation le critère d'utilité et d'autre part, l'obligation d'user des dérogations avec modération disparaît. Si la Cour constitutionnelle ne devait pas considérer que cette évolution constitue une réduction sensible de la protection, le principe de *stand still* ne serait pas violé.

En application de l'article 113 du CWATUPE, la dérogation n'était admissible que « *dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales* ». Nous l'avons précédemment évoqué, le Conseil d'État en a déduit la règle générale, selon laquelle il est interdit à l'auteur de la décision de dénaturer le règlement. Deux tendances se sont manifestées dans la jurisprudence de la haute juridiction administrative pour mettre en œuvre cette interdiction. Tantôt, le Conseil d'État estimait qu'il y a des options tellement fondamentales qu'aucune dérogation à celles-ci n'est possible ; tantôt, il décidait que l'on pouvait déroger à toutes les normes du règlement, à condition qu'il conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application.

Le législateur semble avoir opté pour la seconde interprétation. L'article D.IV.13, 2° énonce en effet clairement que la dérogation ne peut compromettre la mise en œuvre cohérente des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application. Il subsiste donc une limite à ne pas franchir, mais aucune norme ne nous paraît intouchable<sup>238</sup>. Relevons toutefois que les travaux préparatoires du CoDT 14, lorsqu'il s'est agi de commenter l'article D.III., 13 de ce code<sup>239</sup>, nous apprennent que « *les critères correspondent au régime actuel des dérogations qui ne peuvent être octroyées qu'à titre exceptionnel et que pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à une donnée essentielle d'un guide*<sup>240</sup> »<sup>241</sup>. Le législateur ne semble donc pas avoir abandonné le critère selon lequel on ne peut pas déroger à une donnée essentielle du guide. Toutefois, les travaux préparatoires ne peuvent pas porter atteinte à un texte législatif clair, ce que l'article D.IV.13, 2° nous paraît être, et si l'auteur du CoDT 14 avait encore la volonté de reprendre les critères actuels, c'est-à-dire ceux existant sous CWATUPE, le législateur du CoDT affirme expressément sa volonté de se départir de l'ancien régime et de ne s'inspirer que partiellement de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>242</sup>.

Reste enfin à se pencher sur la dernière condition requise pour pouvoir déroger aux normes du guide, à savoir que la dérogation doit contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis. Le décret reformule ainsi, sans doute pour que les termes utilisés correspondent exactement à ceux repris par la convention européenne du paysage de Florence du 20 octobre 2000, l'exigence contenue dans l'article 113, alinéa 1<sup>er</sup> CWATUPE, qui imposait que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage. S'agissant des lignes de force du paysage, la Cour constitutionnelle nous a déjà appris que le paysage inclut aussi bien les sites bâtis que non bâtis<sup>243</sup>. De ce fait, rien ne change à ce propos. Pour le surplus, nous n'avons pas l'impression que la substitution des notions « de *protection*,

---

<sup>238</sup> Sauf à considérer que, dans une situation exceptionnelle, la moindre dérogation met en péril l'application du guide dans le reste de son champ d'application.

<sup>239</sup> La condition existait déjà telle quelle dans le CoDT 14, de sorte que nous pouvons recourir à ses travaux préparatoires.

<sup>240</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>241</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 37.

<sup>242</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44.

<sup>243</sup> C. const., 9 juillet 2009, n° 114/2009.

*gestion et aménagement* » aux termes de « *respect, structure et recomposition* » modifie fondamentalement le contenu de la condition. En effet, le législateur ne semble avoir eu pour seule intention que de disposer « *de définitions adéquates pour les concepts liés au paysage* »<sup>244</sup>. Nous en déduisons, qu'il n'a pas eu l'intention de modifier l'objet de cette condition.

La décision accordant la dérogation doit être motivée. L'autorité doit rencontrer chacune des conditions contenues dans l'article D.IV., 13 CoDT.

En premier lieu, l'autorité doit indiquer les options essentielles retenues par le guide. Ensuite, elle doit démontrer concrètement dans quelle mesure la dérogation ne compromet pas la mise en œuvre cohérente des normes du guide dans le reste de son champ d'application<sup>245</sup>.

Après quoi, elle doit tracer les caractéristiques existantes des paysages bâtis ou non bâtis et faire apparaître, du moins quand le projet est susceptible d'avoir une incidence paysagère ou si une contestation existe à cet égard, comment, concrètement, la dérogation les aménage, les gère ou les protège.

L'intensité de l'exigence de motivation dépend cependant de l'ampleur des contestations émises à propos des actes et travaux projetés<sup>246</sup>. Ce niveau de contestation peut, notamment, être déduit de l'enquête publique et des avis des instances consultatives. Ainsi, l'idée que l'administration se fait de la situation existante peut, le cas échéant, résulter implicitement de la décision<sup>247</sup>.

Même si la dérogation est légalement admissible, elle doit être utile ou, selon la thèse épousée, exceptionnelle. L'autorité doit motiver le caractère exceptionnel ou utile de la dérogation. S'agissant du caractère exceptionnel, nous nous permettons de renvoyer à ce qui a été exposé à propos du règlement d'urbanisme. Il est difficile de prédire jusqu'où le Conseil d'État poussera le niveau d'exigence de motivation pour ce qui est du caractère utile de la dérogation. Il paraît cependant certain que si l'on devait admettre que la dérogation ne doit plus être exceptionnelle, le niveau d'exigence devrait alors être moindre que celui ayant existé par rapport à l'article 114 CWATUPE.

Même si nous n'entrerons pas ici dans les détails, notons que la demande de dérogation implique l'application d'un régime procédural particulier. Ainsi, pour faire bref, la

---

<sup>244</sup> Doc., Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 25. À cet endroit, les travaux préparatoires définissent, d'ailleurs en recopiant la convention de Florence, les notions de paysages, de protection des paysages, de gestion des paysages et d'aménagement des paysages. « *Le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ; la protection des paysages comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ; la gestion des paysages comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ; l'aménagement des paysages comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création des paysages* ».

<sup>245</sup> C.E., 2 février 2006, A.SB.L. ASSOCIATION DES HABITANTS DE LOUVAIN-LA-NEUVE ET DELMARCHE, n° 233.705.

<sup>246</sup> C.E., 31 mai 2011, VANDORMAEL, n° 213.599.

<sup>247</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « *Droit wallon de l'urbanisme - Entre CWATUPE et CoDT* », op. cit., p. 633.

demande doit être préalablement soumise à enquête publique<sup>248</sup> et le permis est octroyé, sur avis conforme du fonctionnaire délégué par le collège communal<sup>249</sup>. Il ne s'agit donc plus d'une décision distincte de celle relative au permis.

#### IV.2.2.2.1 : L'incidence pénale des normes du guide régional d'urbanisme.

En application de l'article D.VII., 1, § 1<sup>er</sup>, 4° CoDT, est constitutif d'infraction le fait de ne pas avoir respecté les normes du guide régional d'urbanisme, sauf si les actes et travaux ont été autorisés en dérogation ou exonérés de permis. Ce dernier ajout a pour conséquence que, contrairement à ce qui valait pour le règlement, la violation des normes du guide en raison d'actes et travaux exonérés de permis n'est plus constitutive d'infraction. Nous avons émis l'hypothèse que la mesure de réparation pouvait, dans le cadre du règlement, consister en l'exécution de travaux contraires aux dispositions de celui-ci. Ce n'est plus vrai pour ce qui concerne les normes du guide, puisque l'article D.VII, 13, alinéa 1<sup>er</sup>, 3° CoDT précise explicitement que les mesures de réparation doivent respecter les normes du guide régional d'urbanisme ou, à tout le moins, entrer dans les conditions pour pouvoir y déroger.

#### *IV.2.2.3 : Les effets des dispositions à valeur indicative du guide régional d'urbanisme.*

Même si le CWATUPE ne connaissait pas de dispositions à valeur indicative en lien avec les anciens règlements d'urbanisme, de telles normes ne lui étaient pas inconnues. En effet, il était acquis que tant le SDER<sup>250</sup>, que le SSC<sup>251</sup> et le RUE<sup>252</sup> étaient des documents d'orientation à caractère indicatif. Le Conseil d'État avait établi un régime juridique s'appliquant aux règles indicatives.

#### IV.2.2.3.1 : La force obligatoire et la valeur indicative.

##### I.V.2.2.3.1.1 : Le principe.

La norme à valeur indicative a force obligatoire et s'impose, en principe, à l'auteur du permis<sup>253</sup>. En raison de sa force contraignante, la règle à valeur indicative devrait disposer des mêmes attributs de principe que la disposition à valeur réglementaire, à savoir, qu'elle devrait s'imposer aux autorisations étrangères à la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au sens strict du terme, comme par exemple, au permis d'environnement, sa force obligatoire étant limitée aux seules hypothèses auxquelles elle est destinée à s'appliquer.

La règle indicative ne peut valoir que pour l'avenir. Il s'ensuit qu'elle n'aura aucun effet sur les droits acquis résultant d'un permis antérieur<sup>254</sup>. Celui-ci pourra sortir ses effets, même si avant sa mise en œuvre le guide devient obligatoire. Bien évidemment, s'il

---

<sup>248</sup> Article D. IV., 40, al. 2 CoDT.

<sup>249</sup> Article D.IV., 17, al. 1<sup>er</sup>, 1° CoDT.

<sup>250</sup> C.E., 20 décembre 2013, *CLOSE*, n° 225.933 et article D.IV, 53, al. 3 CoDT.

<sup>251</sup> C.E., 24 janvier 2013, *DELFOSSÉ*, n° 222.247.

<sup>252</sup> C.E., 16 décembre 2010, *DUTRON*, n° 209.810.

<sup>253</sup> C.E., 3 février 2011, *DAHLEM*, n° 211.023.

<sup>254</sup> L'article D.IV, 77 CoDT.

devient obligatoire après la demande de permis, mais avant la décision sur celle-ci, l'autorité, chargée de statuer, devra avoir égard au nouveau guide.

Les questions relatives à l'applicabilité du guide dans le temps sont similaires à celles que nous avons évoquées au sujet du règlement<sup>255</sup> et, même si la question était à l'époque plus discutée, la disposition à valeur indicative est susceptible d'un recours direct auprès du Conseil d'État<sup>256</sup>.

#### I.V.2.2.3.1.2 : L'exception.

Si les principes et options contenus dans l'instrument indicatif ne sont pas adéquats dans le cas d'espèce soumis à l'administration, celle-ci a toujours le pouvoir, et même le devoir, de s'en écarter. L'écart suppose bien entendu une motivation adéquate. Celle-ci implique que l'autorité démontre les principes et options retenus par l'auteur de la règle indicative et qu'elle indique les motifs qui imposent, selon elle, de s'écarter de la norme dans le cas qui lui est soumis. D'ailleurs, à propos de la question de savoir si dans un document indicatif, il existe des règles auxquelles on ne peut pas déroger, le Conseil d'État a décidé qu'« *il ne peut être admis que les orientations du schéma de structure contiennent en quelque sorte un noyau dur dont l'autorité ne pourra en aucun cas s'écarter quels que soient les motifs touchant à l'aménagement du territoire qui pourraient être invoqués, à moins de réviser préalablement le schéma de structure* »<sup>257</sup>.

Appliquée telle quelle aux indications du guide, cette décision suppose que l'autorité, octroyant le permis, aurait systématiquement dû mettre en exergue leurs objectifs, apprécier s'ils sont adéquats par rapport aux actes et travaux projetés et, si tel n'était pas le cas, s'en écarter.

L'article D.IV, 5 CoDT change néanmoins les règles du jeu, en stipulant qu' « *un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter [...] du contenu à valeur indicative d'un guide [...] moyennant une motivation démontrant que le projet:*

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus [...] dans le guide [...];*
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. »*

A ce propos, nous constatons tout d'abord que dès lors que le législateur impose des exigences de motivation démontrant que l'écart ne compromet pas certains objectifs et contribue à une certaine évolution des paysages bâtis ou non bâtis, il instaure des limites que l'écart ne peut pas franchir. Autrement dit, la règle à valeur indicative dispose désormais d'un noyau dur duquel on ne peut pas s'éloigner.

Relevons ensuite que la section de législation du Conseil d'État s'était étonnée du fait que le législateur n'impose pas à l'administration prétendant s'écarter d'une règle, l'obligation de démontrer que les écarts sont justifiés compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé, car, selon elle, tout écart, toute dérogation impliquent, par nature, une justification vu les spécificités du territoire du projet concerné<sup>258</sup>.

---

<sup>255</sup> Voy., article IV.1.1.2.1.1.

<sup>256</sup> Nous y reviendrons.

<sup>257</sup> C.E., 15 juillet 2004, GAUTHIER, n° 133.927.

<sup>258</sup> Doc. Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1bis, avis du Conseil d'État n° 57.550/4, p. 181.

Le professeur B. PÂQUES, dans son article traitant de la valeur juridique du permis d'urbanisation<sup>259260</sup>, estime, en se fondant sur la jurisprudence constante du Conseil d'État, que cette condition sera applicable à tout écart, bien qu'elle ne figure pas dans le texte du décret, de sorte qu'à son avis, « *toute motivation d'un permis doit nécessairement démontrer qu'il a été tenu compte des spécificités particulières du projet en cause et des circonstances locales dans lesquelles il envisage de s'implanter* »<sup>261</sup>. Aussi pertinente et plausible cette démonstration puisse-t-elle paraître, il convient d'observer qu'elle va à l'encontre de la volonté expressément manifestée par le législateur. En effet, après avoir pris acte de la remarque du Conseil d'État, il a délibérément choisi de ne pas intégrer cette condition dans le texte, au motif que « *la disposition ne reprend pas cette motivation spécifique pour les écarts en vue de conforter la volonté exprimée par le législateur dans le cadre du décret du 24 avril 2014 de favoriser un urbanisme pragmatique permettant de concrétiser plus rapidement les projets urbanistiques, ce qui explique le principe adopté de conférer une plus grande souplesse aux outils à valeur indicative par rapport aux outils à valeur réglementaire* »<sup>262</sup>.

Encore convient-il de s'interroger sur ce que recouvrent les deux exigences exprimées par l'article D.IV., 5 CoDT ?

Ne pas compromettre les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le guide d'urbanisme, suppose que ceux-ci sont censés se trouver dans le guide. Or, il n'est nullement requis que ce guide contienne les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme qu'il poursuit. Ainsi, pour conférer un effet utile à cette condition, il faut nécessairement l'interpréter, en ce sens qu'elle oblige celui qui applique le guide à en rechercher les différents objectifs par-delà son texte. Cela rend naturellement particulièrement périlleux cet exercice d'identification. Dès que celui qui octroie le permis a identifié les objectifs, il doit apprécier si, dans le cas d'espèce, les écarts, que nécessitera le projet, les compromettent. Encore faut-il savoir quel sens recouvre l'interdiction de ne pas compromettre les objectifs précités. B. PÂQUES se pose la question de savoir si elle signifie « *que l'on ne peut pas toucher à-aux objectifs ou que l'on peut imaginer de ne pas respecter ces objectifs s'il est démontré que ceux-ci ne sont pas mis en péril* »<sup>263</sup>. Après avoir démontré qu'il est impossible de trancher cette question sur base des travaux préparatoires, il propose de se référer au sens commun du mot « *compromettre* », qui signifie « *mettre dans une situation critique, en péril* »<sup>264</sup>, et en déduit que le projet pourra donc s'écarter d'un objectif, pour autant qu'il ne mette pas en péril ou ne perturbe pas cet objectif<sup>265</sup>.

---

<sup>259</sup> B. PÂQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principes et conséquences », in *Jurim pratique, Droit de l'urbanisme -CoDT bis et Cobat, quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 146 à 166.

<sup>260</sup> Les conditions pour s'écarter des dispositions indicatives du guide et du permis d'urbanisation sont les mêmes.

<sup>261</sup> B. PÂQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principes et conséquences », *op. cit.*, p. 155.

<sup>262</sup> *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 43.

<sup>263</sup> B. PÂQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principes et conséquences », *op. cit.*, p. 159.

<sup>264</sup> L'auteur cite le dictionnaire, le Nouveau Robert, éd. 2004, p. 495.

<sup>265</sup> B. PÂQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principes et conséquences », *op. cit.*, p. 160.

Ajoutons encore que la question ici traitée est très proche de celle que nous nous posons à propos de la signification de l'expression « *ne pas dénaturer* » un texte. Sous l'égide de l'article 113 CWATUPE, la jurisprudence du Conseil d'État était ambiguë, parce que tantôt il estimait qu'il est interdit de porter atteinte aux options essentielles du texte et dans d'autres décisions, il se contentait du fait que le texte conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application. Nous avons démontré qu'à notre sens, le législateur du CoDT avait opté pour la seconde interprétation lors de l'élaboration de l'article D. IV, 13, 2° CoDT. Or, dans cette disposition, il emploie également le terme « *compromettre* ». Tout porte donc à croire qu'il a effectivement été dans l'intention du législateur de permettre de toucher aux objectifs du guide.

La seconde condition imposée pour pouvoir s'écarter des règles à valeur indicative du guide étant la copie conforme de celle requise pour pouvoir déroger à une norme du guide, nous nous permettons de renvoyer ici aux développements consacrés à ce sujet à propos de la dérogation<sup>266</sup>.

L'autorité, qui souhaite s'écarter d'une règle à valeur indicative du guide, doit motiver adéquatement sa décision. Il s'ensuit qu'elle tentera d'abord d'appliquer la disposition du guide, après quoi elle devra probablement, en dépit de la volonté législative contraire, démontrer quelles sont les spécificités du projet et les raisons de bon aménagement du territoire et d'urbanisme qui justifient l'écart à l'endroit où le projet est planifié. Il lui appartiendra également de relever les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme « *contenus* » dans le guide et de démontrer que l'écart envisagé ne les compromet pas, c'est-à-dire ne les met pas en péril. Si le projet est susceptible d'avoir des incidences sur le paysage bâti ou non bâti, ou si une contestation particulière a été soulevée à ce sujet, il faut en outre que la motivation de l'acte fasse apparaître que le projet contribue à sa protection, sa gestion ou son aménagement.

Si l'autorité habilitée à accorder le permis souhaite s'écarter du guide régional d'urbanisme, certaines contraintes procédurales s'imposeront à elle. Si elle se départit d'un règlement régional d'urbanisme devenu guide, la demande est soumise à annonce de projet<sup>267</sup>. Cela ne vaut cependant pas si l'autorité s'écarte d'un guide nouveau<sup>268</sup>. Dès qu'un écart au guide régional d'urbanisme est envisagé, le collège communal devra toujours, avant d'octroyer le permis, solliciter l'avis préalable du fonctionnaire délégué<sup>269</sup>.

#### IV.2.1.3.2 : L'incidence pénale des indications du guide régional d'urbanisme.

Aucune disposition n'érige en infraction le fait d'avoir méconnu les dispositions à valeur indicative du guide régional d'urbanisme. De plus, il ne résulte d'aucun texte que le juge, lorsqu'il ordonne une mesure de réparation, ne pourra pas enjoindre des actes et travaux qui s'écartent du guide.

#### IV. 2.3 : Le projet de guide communal d'urbanisme.

Comme pour son homologue régional, les dispositions du projet de guide communal devraient être dotées d'une valeur indicative. A ce niveau se pose néanmoins la même question qu'au sujet du guide régional, à savoir celle du régime juridique qui s'applique à cette valeur indicative.

---

<sup>266</sup> Voy., IV.2.1.2.1.2.

<sup>267</sup> Article D.IV., 40, dernier al. CoDT.

<sup>268</sup> Il peut aussi s'agir d'une révision qui débouchera nécessairement sur une disposition nouvelle.

<sup>269</sup> Article D.IV., 16, al., 1<sup>er</sup>, 2° et 3° CoDT.

Notons qu'il n'existe plus de normes permettant de justifier le refus d'un permis par l'existence d'un avant-projet de guide.

#### IV. 2.3 : Le guide communal d'urbanisme.

Encore conçu comme un instrument hybride par l'auteur du CoDT<sup>14</sup>, le législateur du nouveau code a fait du guide communal d'urbanisme un instrument entièrement indicatif<sup>270</sup>. Les effets des dispositions à valeur indicative du guide local sont largement comparables à ceux produits par son homologue régional.

Ainsi, les règles du guide sont en principe obligatoires, mais on peut s'en écarter. Les conséquences résultant de la force obligatoire des normes et les conditions pour s'en écarter sont les mêmes que pour le guide régional. Le guide communal n'a pas non plus d'incidence pénale et devra, pour ce qui concerne la mesure de réparation, être manié comme le guide régional.

Sur le plan procédural, l'écart aux anciens règlements doit être soumis à annonce de projet. Le guide communal, qui contient au minimum les éléments visés à l'article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, 1° et 2° CoDT, est, en principe, nécessaire pour que la commune puisse bénéficier du régime dit de décentralisation. Elle n'en est cependant dispensée pendant un délai de 4 ans à dater de l'entrée en vigueur du CoDT. Autrement dit, pendant ce délai, elle pourra profiter du régime de décentralisation même en l'absence du guide. Nous rappellerons encore qu'un permis contenant des écarts au guide régional doit toujours être soumis à l'avis préalable du fonctionnaire délégué. L'autorisation individuelle, qui s'écartere du guide local, ne doit, quant à elle, pas être soumise à cet avis préalable, si elle porte sur des actes et travaux d'impact limité arrêtés par le gouvernement ou visés à l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, 6°, 11° à 15° CoDT.

## **V : La hiérarchie**

### **V.1 : Le lien hiérarchique entre le guide régional et le guide communal d'urbanisme.**

#### **V.1.1 : Le guide régional préexiste au guide communal.**

Le guide communal doit, en principe, respecter les indications de son homologue régional. L'article D.III, 9, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, permet cependant à l'autorité communale de se départir des dispositions du guide régional moyennant une motivation démontrant que les écarts,

1° sont justifiés compte tenu des spécificités du territoire sur lequel il porte;

2° contribuent à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Cette exigence de motivation emporte l'obligation dans le chef de l'auteur du guide communal de relever toutes les dispositions de l'instrument qui s'écartent du guide régional. Le risque d'erreur est évidemment élevé et les conséquences, importantes, puisque si l'écart n'est pas motivé, la disposition idoine du guide communal est annulable.

L'alinéa 2 de l'article D.III, 9, § 1<sup>er</sup> soulève des difficultés d'interprétation. En effet, il énonce que, si sur un territoire donné, tant un guide régional qu'un guide communal prévoient des indications sur un même thème, il est fait application des indications du

---

<sup>270</sup> Article D.III, 5 et 8 CoDT.

guide communal. Cela ne pose pas de problèmes, si l'on part du postulat que le guide communal est conforme au guide régional. Qu'en est-il cependant si l'instrument local se trouve en contradiction avec son homologue régional ? À suivre le texte du décret, il faudrait, malgré tout, appliquer le guide communal. Ceci est, bien entendu, impensable. La seule interprétation admissible de la règle consiste à considérer que le guide communal n'est applicable qu'à partir du moment où il est conforme au guide régional. Dans les autres cas, le principe de la hiérarchie des normes s'oppose à une application du guide communal.

Le décret est muet quant à l'hypothèse, selon laquelle des indications d'un guide communal s'écarteraient des normes du guide régional. A priori, on pourrait penser qu'un tel cas de figure serait exceptionnel, puisque les indications du guide communal ne peuvent pas concerner les matières à propos desquelles le guide régional édicte des normes<sup>271</sup>. Toutefois et indépendamment du fait que les normes dans les zones protégées portent sur certaines matières prévues à l'article D.III, 2, § 1<sup>er</sup>, ce qui peut donc être source de conflits, on peut très bien imaginer qu'une indication d'un guide communal, par exemple, l'obligation de construire une façade d'une façon déterminée, soit contraire à une norme acoustique. Quoi qu'il en soit, la norme à valeur réglementaire primera toujours la disposition à valeur indicative.

#### V.1.2 : Le guide régional est postérieur au guide communal.

En cas de contradiction entre une indication d'un guide communal d'urbanisme préexistant et une indication ou une norme d'un guide régional d'urbanisme entré en vigueur ultérieurement, il est fait application de l'indication ou de la norme du guide régional d'urbanisme<sup>272</sup>.

#### **V.2 Le lien hiérarchique entre les différentes dispositions du guide régional et entre les différentes règles du guide communal d'urbanisme.**

Pour le niveau local, le décret règle la question. En cas de contradiction entre des indications d'un même guide communal d'urbanisme, il est fait application des indications les plus récentes<sup>273</sup>. Le conflit entre des dispositions du guide régional n'est, par contre, pas réglé par le texte. S'il s'agit de règles ayant la même force contraignante, le principe « *lex specialis derogat generalis* » entraînera l'application de la disposition la plus récente. Si une norme est postérieure à une indication, la valeur réglementaire de la norme l'emportera. Si, par contre, l'indication intervient après la norme, la première ne pourra pas trouver application.

#### **V.3 : Le lien entre les schémas et le guide communal.**

En cas de contradiction entre le schéma de développement du territoire, un schéma de développement pluricommunal, un schéma de développement communal ou un schéma d'orientation local et les indications d'un guide communal d'urbanisme, il est fait

---

<sup>271</sup> Article D.III, CoDT.

<sup>272</sup> Article D.III, 9, § 2, al.1<sup>er</sup> CoDT.

<sup>273</sup> Article D., III, 9, § 2, dernier al. CoDT.

application du schéma<sup>274</sup>. L'antériorité d'un instrument relevant de ces deux catégories par rapport à l'autre importe dès lors peu.

#### **V. 4 : Le lien entre les schémas communaux et le guide régional.**

En cas de contradiction entre un schéma de développement pluricommunal, un schéma de développement communal ou un schéma d'orientation local et un guide régional d'urbanisme, c'est le guide qui s'applique<sup>275</sup>. Dans la mesure où le texte ne distingue pas entre les normes et les indications du guide, il convient de considérer que toutes les dispositions de ce dernier priment les schémas communaux.

#### **V. 5 : Le lien entre le schéma de développement du territoire et le guide régional.**

##### V.5.1 : Le guide régional est postérieur au schéma.

###### *V.5.1.1 : Les conflits entre les indications des deux instruments.*

Puisque le CoDT institue une procédure, par laquelle le guide peut s'écarter du schéma, il s'impose de conclure, qu'en principe, le guide doit être conforme à ce dernier. Cette solution résulte d'ailleurs aussi de l'article D. III, 1 CoDT, qui prévoit que le guide régional décline les objectifs de développement du territoire du schéma de développement du territoire en objectifs d'urbanisme.

Le guide pourra s'écarter du schéma moyennant une motivation démontrant que les écarts:

- 1° ne compromettent pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire contenus dans le schéma de développement du territoire;
- 2° contribuent à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

###### *V.5.1.2 : Les conflits entre les normes du guide et les indications du schéma.*

Dans la mesure où le guide doit s'inspirer des objectifs du schéma et les traduire en objectifs d'urbanisme, il nous paraît que les normes du guide doivent, en principe, être conformes aux objectifs du schéma. Cependant, à défaut de règles expresses en sens contraire, si une norme contraire aux indications du schéma devait néanmoins être adoptée, il nous semble que sa valeur réglementaire doit l'emporter sur la valeur indicative du schéma<sup>276 277</sup>.

##### V.5.2. Le guide régional est antérieur au schéma.

###### *V.5.2.1 : Les conflits entre les indications des deux instruments.*

---

<sup>274</sup> Article D.III, 10, al. 1<sup>er</sup> CoDT.

<sup>275</sup> Article D.III, 10, al. 2 CoDT.

<sup>276</sup> Dans le CoDT14, un article D.II, 12 avait été inséré, il énonçait les conditions dans lesquelles les normes du guide pouvaient s'écarter des normes à valeur indicative du schéma. Cette disposition n'a cependant pas été reprise dans le nouveau code.

<sup>277</sup> Le législateur en était d'ailleurs conscient, voy., *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

Le schéma de développement du territoire a été conçu par le législateur comme étant l'instrument figurant au sommet de la hiérarchie<sup>278</sup>. Ainsi, s'il est postérieur à un guide, toutes les dispositions de ce dernier, qui sont en contradiction avec le schéma, sont abrogées.

*V.5.2.2 : Les conflits entre les normes du guide et les indications du schéma.*

Les normes du guide seront appliquées, parce qu'une règle à valeur indicative ne peut porter atteinte à une disposition à valeur réglementaire.

## **V. 6 : Le lien entre le plan de secteur et le guide régional.**

V.6.1 : Le guide régional est postérieur au plan de secteur.

*V.6.1.1 : Les conflits entre les normes du guide et les dispositions du plan de secteur.*

Le CoDT ne règle pas expressément ce conflit. Un conflit entre ces 2 instruments est d'ailleurs très difficile à imaginer, parce que le plan de secteur énonce les affectations, ce que ne peut pas faire le guide. Le CWATUPE contenait malgré tout une solution pour résoudre ce conflit potentiel, puisque son article 82 prévoyait qu'un règlement ne peut déroger à un plan en vigueur, de sorte que les dispositions de ce dernier restaient d'application. Une règle semblable ne figure plus dans le CoDT. Il nous semble cependant qu'en tout état de cause, la disposition du plan de secteur primera et partant, devra s'appliquer.

*V.6.1.2 : Les conflits entre les indications du guide et les dispositions du plan de secteur.*

Les normes du plan de secteur seront appliquées, dès lors qu'en égard à leur valeur réglementaire, il ne peut leur être porté atteinte par une règle à valeur indicative.

V.6.2 : Le guide régional est antérieur au plan de secteur.

*V.6.2.1 : Les conflits entre les normes du guide et les dispositions du plan de secteur.*

Nous avons précédemment évoqué qu'en principe, un tel conflit est difficilement concevable. En tout état de cause, il nous paraît que la préférence doit être donnée au plan de secteur.

*V.6.2.2 : Les conflits entre les indications du guide et les dispositions du plan de secteur.*

Les normes du plan de secteur trouveront à s'appliquer, au motif que, pour rappel, une règle à valeur indicative ne peut porter atteinte à une disposition à valeur réglementaire.

## **V. 7 : Le lien entre le plan de secteur et le guide communal.**

Si conflit il devait y avoir, celui-ci opposerait forcément toujours des normes à des indications, de sorte que dans toute situation de contradiction, les dispositions du plan de secteur l'emporteraient.

## **V. 8 : Une petite curiosité terminologique.**

---

<sup>278</sup> Voy. notamment, « *devront s'accorder au schéma de développement du territoire l'ensemble des schémas, plans, guides ainsi que certaines demandes de permis pour ce qui concerne leur localisation.* » (Doc., Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24).

Nous avons tenté de relever tous les conflits qui peuvent surgir entre les instruments organisés par le CODT. Ils ont tous, exception faite des règles du plan de secteur et des normes du guide régional d'urbanisme, valeur indicative. N'est-il pas curieux que, dans certaines hypothèses, un document à valeur indicative postérieur à un autre, même d'échelle identique, ne peut pas s'écarter du premier ? Ainsi, par exemple, un guide communal ne pourra pas s'écarter des schémas communaux. N'est-il pas dans l'essence d'un document à valeur indicative qu'on pourra s'en écarter par un autre ?

## **VI. : La situation existante, la révision et l'abrogation.**

### **VI. : 1 La situation existante.**

Les règlements communaux en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du CoDT deviennent des guides et leurs dispositions des indications<sup>279</sup>. Notons que, parmi ces règlements, figurent aussi ceux antérieurs à la loi organique du 29 mars 1962<sup>280</sup>.

Les règlements régionaux deviennent, quant à eux, des guides à valeur hybride<sup>281</sup>.

### **VI. 2 : La révision des guides.**

Les dispositions réglant l'élaboration des guides sont aussi applicables à leur révision<sup>282</sup>.

### **VI. 3 : L'abrogation des guides.**

Nous nous proposons d'examiner ici les différentes manières dont un guide peut prendre fin. Nous évoquerons successivement l'abrogation expresse (VI. 3.1), l'abrogation de plein droit (VI. 3.2) et l'abrogation judiciaire (VI. 3.3).

#### VI. 3.1 : L'abrogation expresse

Les guides seront abrogés par une décision du gouvernement ou du conseil communal, selon le cas, en suivant les règles prévues pour leur élaboration<sup>283</sup>.

Toutefois, dans un souci d'économie de procédure, un guide communal peut être abrogé, en tout ou en partie, lors de l'adoption ou de la révision d'un schéma ou du plan de secteur<sup>284</sup>.

#### VI. 3.2 : L'abrogation de plein droit

L'article D.VII, § 3 CoDT organise ce mécanisme pour le seul guide communal.

Il prévoit : « *A moins qu'il ou elle ne soit abrogé(e) explicitement, le guide ou la partie de guide communal, qui n'est pas révisé(e) ou qui a fait l'objet d'une révision partielle, s'applique pendant dix-huit ans à dater de la publication par mention au Moniteur belge*

---

<sup>279</sup> Article D.III, 12 CoDT.

<sup>280</sup> Pour plus de détails, voy., VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 300 à 302.

<sup>281</sup> En ce qui concerne la détermination de la valeur de la règle, voy., p. 48 et ss.

<sup>282</sup> Article D.III, 7, § 1<sup>er</sup> CoDT. Le dossier de révision est limité aux éléments en lien avec la révision projetée.

<sup>283</sup> Article D.III, 7, § 2, al. 1<sup>er</sup> et 2 CoDT.

<sup>284</sup> Article D.III, 7, § 2, al. 3 CoDT.

*de l'arrêté du Gouvernement l'approuvant ou de la publication au Moniteur belge de l'avis indiquant que le guide ou la partie de guide est réputé(e) approuvé(e). Cette abrogation intervient séparément pour chacune des parties du guide qui a fait l'objet d'une élaboration distincte.*

*A moins qu'il ou elle ne soit abrogé(e) explicitement, le guide ou la partie du guide communal qui a fait l'objet d'une révision totale s'applique pendant dix-huit ans à dater de la publication par mention au Moniteur belge de l'arrêté du Gouvernement approuvant la révision ou de la publication au Moniteur belge de l'avis indiquant que le guide ou la partie de guide révisé(e) est réputé(e) approuvé(e). Cette abrogation intervient séparément pour chacune des parties du guide qui a fait l'objet d'une révision totale distincte.*

*Le conseil communal peut toutefois proroger la validité du guide ou d'une partie du guide pour une période de six ans. La décision de prorogation intervient au moins deux mois avant l'expiration du délai visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou à l'alinéa 2.*

*L'abrogation s'opère de plein droit »*

Un mécanisme semblable est prévu pour les règlements communaux devenus guides<sup>285</sup>. Quant aux règlements de bâtisse approuvés avant le 22 avril 1962, le conseil communal décide de leur maintien, à défaut, ils sont abrogés<sup>286</sup>.

*D'ailleurs, « dans les trois mois de l'installation des conseils communaux suite aux élections, la DGO4 adresse à chaque conseil communal concerné la liste des parties du guide qui arriveront à l'échéance des dix-huit ans ou des vingt-quatre ans durant les six ans qui suivent l'installation du conseil communal, ou signale que le guide arrivera à l'échéance des dix-huit ans ou des vingt-quatre ans durant les six ans qui suivent l'installation du conseil communal ».*<sup>287</sup>

Il n'existe pas d'hypothèse d'abrogation de plein droit du guide régional.

### VI. 3.3 : L'abrogation judiciaire.

Il n'a jamais fait l'ombre d'un doute que les règlements d'urbanisme pouvaient faire l'objet d'un recours direct devant le Conseil d'État. Cette solution était déduite de l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État et du caractère réglementaire des règlements. Dans la mesure où les normes du guide régional conservent un caractère réglementaire, elles sont, bien entendu, aussi susceptibles de recours directs devant la haute juridiction administrative.

La question était plus controversée pour ce qui concerne les règles à valeur indicative. Le CWATUPE connaissait différents instruments à valeur indicative. Il s'est noué, devant la section d'administration du Conseil d'État, un contentieux relatif à la question de savoir, si un tel instrument était susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la haute juridiction administrative.

Alors qu'au départ, le Conseil d'État n'avait pas admis un tel recours<sup>288</sup>, il est par la suite revenu sur cette position, pour finalement conclure que le recours contre un rapport urbanistique et environnemental (RUE) est recevable.

---

<sup>285</sup> Voy. Article D.III, 14 CoDT.

<sup>286</sup> Article D.III, 15 CoDT.

<sup>287</sup> Article D.III, 14, dernier al. CoDT.

<sup>288</sup> C.E., 22 septembre 2007, *GEBROEDERS PIECK*, n° 177.008.

Pour parvenir à cette conclusion, le Conseil d'État a examiné en détail, si le RUE, instrument qu'il considère comme étant revêtu d'une simple valeur indicative, pourrait être qualifié d'acte réglementaire, au sens de l'article 14 des lois du 12 janvier 1973 coordonnées sur le Conseil d'État.

*« Considérant qu'afin de déterminer si le Conseil d'Etat peut connaître du recours, il y a lieu de vérifier d'abord si le RUE visé aux articles 18ter et 33 du CWATUPE est un règlement au sens de l'article 14, précité; qu'un acte est réglementaire soit par nature, soit par détermination de la loi; qu'un acte réglementaire par nature est une norme obligatoire; qu'est une norme, l'acte abstrait, impersonnel, général; qu'est abstrait, l'acte susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces »<sup>289</sup>.*

Appliquant ces critères au rapport urbanistique et environnemental, le Conseil d'État estime :

*« que le rapport urbanistique et environnemental est un acte abstrait; qu'en effet, il n'épuise pas ses effets par sa première application et qu'il est destiné à produire ses effets dans un nombre illimité de cas d'actes et travaux situés dans une partie du territoire communal couverte par le rapport urbanistique et environnemental; que le rapport urbanistique et environnemental est un acte impersonnel; qu'il est applicable sans distinction de personne; qu'il est moins sûr que le RUE soit un acte à portée générale; qu'est général, en effet, l'acte qui désigne une catégorie à laquelle il s'applique; que le rapport urbanistique et environnemental ne procède pas par catégories quand il vise des biens désignés spécialement dans un découpage cartographique fort précis correspondant à une partie du territoire communal (article 18ter, § 1er, alinéa 1er, du CWATUPE); qu'il exprime toutefois aussi des lignes directrices et des options (article 18ter, § 1er, alinéa 1er et art. 33, § 2, 1°, du CWATUPE) qui peuvent présenter le caractère de la généralité dans leur champ d'application »<sup>290</sup>.*

Il est généralement soutenu que cette solution vaut pour tous les instruments à valeur indicative, même pour ceux dont le caractère prescriptif ne serait pas aussi évident que celui résultant des dispositions littérales du RUE<sup>291</sup>. De toute façon, le guide ne contient que des prescriptions littérales. Par conséquent, et sans devoir trancher la controverse, il peut être affirmé que les dispositions à valeur indicative du guide pourront faire l'objet d'un recours direct devant le Conseil d'État.

## **VII. : Une valeur indicative à allure fort réglementaire.**

Auparavant, sous CWATUPE, on pouvait penser que le régime applicable à une norme réglementaire était bien distinct de celui qui régissait la règle à valeur indicative. En effet, sous CWATUPE, la valeur indicative d'une norme s'est caractérisée par le fait que l'autorité, à laquelle s'adressait une telle norme, pouvait toujours s'en écarter par une motivation, qui démontrait que l'application de la norme était, en l'espèce, inadéquate pour la bonne réalisation du projet. Il n'existait aucun « noyau dur », c'est-à-dire aucune disposition à valeur indicative dont l'application ne pouvait pas être écartée.

---

<sup>289</sup> C.E., 12 janvier 2012, *DUTRON*, n° 217.212, p. 11.

<sup>290</sup> C.E., 12 janvier 2012, *DUTRON*, n° 217.212, p. 11.

<sup>291</sup> M. DELNOY, « instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État - vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », *J.L.M.B.*, 2011, pp. 1483 à 1489.

Schématiquement, il s'agit donc de règles qui prescrivent un comportement, qui n'a aucune certitude d'être adopté.

On leur opposait les normes ayant force réglementaire, c'est-à-dire celles qui s'imposent, en principe, à tout le monde. La dérogation à ces normes n'était permise que si la loi (ou la norme en question) prévoyait cette possibilité et moyennant le respect de conditions très strictes.

De façon schématique à nouveau, il s'agit ici de règles qui prescrivent un comportement, qui sera certainement adopté, sauf si les conditions dans lesquelles on peut s'en départir sont réunies.

Notons cependant que, même si cette distinction semble a priori claire, nombre d'auteurs ont déjà, sous l'ancien régime, évoqué que la ligne de démarcation entre les deux corps de règles n'était pas aussi facile à tracer qu'on ne pourrait le penser de prime abord. Ainsi, le professeur M. DELNOY, après avoir relevé que « *dans les deux cas, l'instrument doit en principe être respecté ; dans les deux cas, il est pour l'essentiel théoriquement possible de s'en écarter ; dans les deux cas, il n'est possible de le faire que moyennant une justification circonstanciée, au cas par cas et par ailleurs fournie dans l'acte dérogatoire lui-même* » concluait que « *tant pour l'autorité que pour le particulier, entre l'instrument indicatif et le règlement, la différence de force obligatoire n'est pas marquante* »<sup>292</sup>. F. HAUMONT a récemment émis la thèse, selon laquelle il pourrait même exister des règles indicatives régies par l'ancien régime, desquelles il serait impossible de s'écarter. Partant du principe bien acquis que toute décision, qui s'écarte d'une disposition à valeur indicative, doit être motivée, cet auteur, analysant la jurisprudence du Conseil d'État, considère que « *la précision de la justification de l'écart est fonction de la portée quasi normative ou non de l'indication* »<sup>293</sup>. Selon lui, « *plus l'option est précise, plus la motivation de la décision qui s'en écarte devra elle-même reposer sur des éléments pertinents liés au cas d'espèce* », et il conclut que « *si l'indication prend la forme d'une interdiction, elle rend impossible la formulation d'une motivation idoine justifiant que l'on s'écarte de la règle ainsi fixée* »<sup>294</sup>.

Quoi qu'il en soit, il ne semblait pas encore possible, sous CWATUPE, d'attribuer un effet réglementaire à l'instrument à valeur indicative. En effet, la haute juridiction administrative a décidé, s'agissant du rapport urbanistique et environnemental, que celui-ci n'est pas un acte réglementaire au sens de l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup> des lois coordonnées sur le conseil d'État, au motif que « *Considérant qu'afin de déterminer si le Conseil d'Etat peut connaître du recours, il y a lieu de vérifier d'abord si le RUE visé aux articles 18ter et 33 du CWATUPE est un règlement au sens de l'article 14, précité; qu'un acte est réglementaire soit par nature, soit par détermination de la loi; qu'un acte réglementaire par nature est une norme obligatoire; qu'est une norme, l'acte abstrait, impersonnel, général; qu'est abstrait, l'acte susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces* »<sup>295</sup>.

---

<sup>292</sup> M. DELNOY, « instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État - vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », *op. cit.*, 2011, pp. 1485.

<sup>293</sup> F. HAUMONT, « Urbanisme : de la gouvernance coercitive à la gouvernance indicative », in *Les visages de l'État, Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 496.

<sup>294</sup> F. HAUMONT, « Urbanisme : de la gouvernance coercitive à la gouvernance indicative », *op. cit.*, p. 497.

<sup>295</sup> C.E., 12 janvier 2012, *DUTRON*, n° 217.212, p. 11.

Appliquant ces critères au rapport urbanistique et environnemental, le Conseil d'État estime :

*« que le rapport urbanistique et environnemental est un acte abstrait; qu'en effet, il n'épuise pas ses effets par sa première application et qu'il est destiné à produire ses effets dans un nombre illimité de cas d'actes et travaux situés dans une partie du territoire communal couverte par le rapport urbanistique et environnemental; que le rapport urbanistique et environnemental est un acte impersonnel; qu'il est applicable sans distinction de personne; qu'il est moins sûr que le RUE soit un acte à portée générale; qu'est général, en effet, l'acte qui désigne une catégorie à laquelle il s'applique; que le rapport urbanistique et environnemental ne procède pas par catégories quand il vise des biens désignés spécialement dans un découpage cartographique fort précis correspondant à une partie du territoire communal (article 18ter, § 1er, alinéa 1er, du CWATUPE); qu'il exprime toutefois aussi des lignes directrices et des options (article 18ter, § 1er, alinéa 1er et art. 33, § 2, 1°, du CWATUPE) qui peuvent présenter le caractère de la généralité dans leur champ d'application »<sup>296</sup>.*

Cette conclusion ne nous semble plus s'imposer avec la même évidence, s'agissant de la valeur indicative d'une règle d'un guide d'urbanisme.

En schématisant les systèmes, tels qu'ils sont mis en place par le nouveau code, nous constatons que d'un point de vue purement abstrait, il n'existe plus de réelles différences entre le mécanisme dérogatoire et celui qui régit l'écart à une disposition.

En effet, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme, si les dérogations :

- 1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
- 2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;
- 3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis<sup>297</sup>.

Sommairement, le mécanisme ne change donc pas par rapport à ce qui était prévu sous CWATUPE.

Les normes du guide prescrivent un comportement qui doit être adopté, sauf si les conditions dans lesquelles on peut s'en départir sont réunies.

Quant aux dispositions à valeur indicative du guide, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter de leur contenu, moyennant une motivation démontrant que le projet :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le guide ;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis<sup>298</sup>.

Schématiquement toujours, la situation peut désormais être présentée à ce propos, exactement de la même façon que dans le cas des dérogations. Les indications du guide

---

<sup>296</sup> C.E., 12 janvier 2012, *DUTRON*, n° 217.212, p. 11.

<sup>297</sup> Articles D.IV., 12 et 13 CoDT.

<sup>298</sup> Article D.IV, 5 CoDT.

prescrivent un comportement qui doit être adopté, sauf si les conditions dans lesquelles on peut s'en départir sont réunies.

On nous objectera que selon le Conseil d'État, le législateur peut lui-même choisir quelle force obligatoire il entend attacher à une norme. Il peut donc décider de ne pas conférer de valeur réglementaire à une disposition. Dans le cas des guides régionaux d'urbanisme, le législateur a expressément fait le choix de conférer à la majorité de leurs dispositions la valeur indicative.

Nous pensons cependant que la qualification donnée à la norme par le législateur ne peut pas être suffisante en elle-même. Il faut encore vérifier si, dans les faits, la disposition, que le législateur qualifie d'indicative, n'a pas un caractère réglementaire. Le Conseil d'État fait d'ailleurs cet exercice, lorsqu'il se prononce sur le caractère réglementaire caché d'une circulaire<sup>299</sup>. En principe, ces instruments ne doivent pas être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sauf, si en réalité, ils comportent des normes à caractère réglementaire. De plus, par le biais de l'ancien article 127, § 3 du CWATUPE, le législateur a aussi souhaité que pour les permis publics, l'auteur de la décision puisse s'écarter de certains instruments à valeur réglementaire. En dépit de cette volonté expresse du législateur, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État ont requalifié cet écart en mécanisme dérogatoire.

Il convient dès lors d'analyser si la valeur indicative des règlements régionaux d'urbanisme, telle qu'elle est définie par le CoDT, ne constitue pas, en réalité, une valeur réglementaire cachée<sup>300</sup>.

Certes, les conditions pour pouvoir déroger à une norme semblent<sup>301</sup> être plus strictes que celles qui autorisent à s'écarter d'une indication. Cependant, à suivre l'enseignement du professeur PÂQUES, il faudrait respecter trois conditions pour pouvoir s'écarter du guide, dont deux sont identiques à celles permettant la dérogation. De plus, il nous semble que des actes et travaux qui « *ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application* » ne sont pas tellement différents de ceux qui « *ne compromettent pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le guide* ». En effet, dans les ? deux cas, il y va de l'instauration d'une limite qu'on ne peut franchir.

De plus, l'intensité des conditions fixées pour se départir d'une règle peut-elle vraiment être déterminante pour apprécier si cette règle a un caractère normatif ou pas ? Cela nous semble difficilement soutenable, parce qu'il serait particulièrement malaisé de déterminer à partir de quel seuil de sévérité, le mécanisme devient dérogatoire. La sécurité juridique n'y gagnerait certainement pas. D'ailleurs, le législateur lui-même s'efforce d'adoucir continuellement les conditions pour déroger à une norme tandis que, parallèlement, par le CoDT, il a élevé les exigences pour pouvoir s'écarter d'une règle.

---

<sup>299</sup> C.E., 25 mai 2016, A.S.B.L. UNION PROFESSIONNELLE DE LA MAGISTRATURE ET COMPAGNIE, n° 234.857.

<sup>300</sup> Pour une démonstration du caractère rapproché de la valeur contraignante d'une norme réglementaire et indicative sous CWATUPE, voy. M. DELNOY, « instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État - vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », J.L.M.B., 2011, pp. 1483 à 1489.

<sup>301</sup> Une certitude n'existera à ce propos qu'à partir du moment où le Conseil d'État se sera prononcé sur ce qu'elles recouvrent.

Il pourrait aussi nous être objecté que le mécanisme dérogatoire comporte une composante qui échappe au législateur, alors que ce n'est pas le cas de celui de l'écart. Il est vrai que la Cour constitutionnelle a décidé, à propos d'un recours en annulation de l'article 5 du décret de la Région wallonne du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110 bis, et 127 du CWATUPE, qui permet, entre autres, à l'autorité qui délivre un permis de déroger aux instruments de nature réglementaire sans être limitée par les conditions prévues aux articles 113 et 114 du CWATUPE, que les dispositions dérogatoires doivent toujours s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée<sup>302</sup>.

Le Conseil d'État en a déduit que l'autorité doit justifier des raisons qui l'amènent à se départir de l'instrument normatif qu'elle ne peut d'ailleurs pas dénaturer<sup>303</sup>.

Ainsi, indépendamment de ce que le législateur a pu exprimer, la dérogation doit demeurer exceptionnelle.

Si l'on considérait, conformément aux enseignements jurisprudentiels précités, que le caractère exceptionnel de la dérogation ne peut être remis en cause par le législateur et que l'autorité, qui octroie le permis, ne peut la consentir que sous cette condition, il faudrait conclure qu'il existe encore une différence d'intensité entre une norme, de laquelle on peut s'écarter et une règle, à laquelle on peut déroger. Mais, nous en conviendrons, la frontière entre la norme et l'indication est très ténue.

N'oublions pas non plus cette bizarrerie qu'il existe désormais des instruments indicatifs desquels un autre ne peut pas s'écarter.

Nous avons le sentiment qu'aujourd'hui, plus encore que cela n'aurait pu être le cas sous CWATUPE, la nature des instruments indicatifs peut être contestée. Ceci est d'autant plus vrai pour les guides qui, en général, contiennent des règles de comportement très précis. Si notre impression devait un jour trouver écho dans la jurisprudence du Conseil d'État, cela aurait sans doute des répercussions importantes en pratique. Songeons simplement à la question, que nous avons traitée, de savoir si un projet de guide régional doit être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État...

## VIII. : CONCLUSION.

Le CoDT a été présenté par le législateur comme une réforme fondamentale des règles qui régissent l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

S'agissant des règlements d'urbanisme devenus guides, nous avons pu constater qu'en ce qui concerne leur mode d'élaboration et leur champ d'application, finalement, peu de choses ont fondamentalement changé.

L'atout majeur de la réforme de la matière analysée réside, sans doute, dans la passation de la force réglementaire à la valeur indicative. Nous espérons avoir pu montrer, qu'à notre avis, ce changement ne va pas sans poser de difficultés, lesquelles pourraient même aboutir à la remise en question de la différence entre la valeur réglementaire et la valeur indicative, en tant que telle.

---

<sup>302</sup> C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007.

<sup>303</sup> C.E., 27 novembre 2008, *GOREUX ET MATTHYS*, n° 188.271.

À supposer qu'à l'avenir, il sera réellement plus aisé de se départir de l'instrument indicatif, l'auteur du projet et l'administration y gagneront certainement. Le premier, parce qu'il n'existera plus beaucoup de situations, dans lesquelles son projet est irréalisable et, la deuxième, parce qu'elle verra son pouvoir d'appréciation renforcé. N'oublions toutefois pas qu'il y a toujours un prix à payer et, dans le cadre du sujet qui nous occupe, il échoira au tiers intéressé, qui n'est pas d'accord avec les actes et travaux projetés. En effet, si par le passé, celui-ci se trouvait dans une situation assez confortable pour contester les dérogations accordées aux règlements, demain, sa tâche sera singulièrement plus difficile.